

Zürcher Beiträge
zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung

Heft Nr. 40

Christoph Breitenmoser

Sicherheit für Europa

*Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der
Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und
aktivem Engagement*

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

Zürich 1996

FSK auf dem Internet

Die "Zürcher Beiträge" sowie die anderen Publikationen der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse sind ebenfalls auf dem World Wide Web im Volltext verfügbar.

URL: <http://www.fsk.ethz.ch/>

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
----------------------	---

ABKÜRZUNGEN	2
--------------------------	---

EINLEITUNG	7
-------------------------	---

1. Teil BEZUGSRAHMEN

1. Kapitel

<i>Von der Idee einer Sicherheitskonferenz bis zur KSZE-Schlussakte</i>	21
--	----

1.1 Vorgeschichte des KSZE-Prozesses	21
1.1.1 Einseitige östliche Initiativen.....	22
1.1.2 Communiqué-Dialog zwischen Ost und West	25
1.1.3 Entwicklung der Konferenzagenda	30
1.2 Multilaterale Konferenzdiplomatie	34
1.2.1 Vorbereitende Konsultationen in Dipoli.....	36
1.2.2 Aussenministerkonferenz von Helsinki.....	39
1.2.3 Genfer Kommissionsphase.....	40
1.3 Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte	44

2. Kapitel

<i>Erweiterung des ausserpolitischen Spielraumes der Schweiz in den sechziger und siebziger Jahren</i>	49
---	----

2.1 Dynamisierung der multilateralen Aussenbeziehungen	49
2.1.1 Erbe der "Ära Petitpierre"	51
2.1.2 Vorsichtige Annäherung an Europa	56
2.1.3 Neue ausserpolitische Akzente durch das KSZE-Engagement.....	61
2.2 Ausgreifende, aktive Komponente der Sicherheitspolitik.....	64
2.3 Friedliche Streitbeilegung als Konstante der Aussenpolitik	70

2. Teil *ENTSCHEIDUNGSPROZESS*

3. Kapitel

<i>Schweizerische Positionsbestimmung im Vorfeld der Sicherheitskonferenz</i>	78
3.1 Skepsis des Bundesrates in der Phase der einseitigen östlichen Initiativen in den fünfziger Jahren	78
3.2 Vorsichtig abwartende Haltung der Schweiz in der Phase des Communiqué-Dialoges zwischen Ost und West ab Ende der sechziger Jahre	81
3.2.1 Besuche von Bundesrat Spühler in Rumänien und Jugoslawien.....	81
3.2.2 Verlautbarung des Politischen Departementes vom 24. Juli 1969	84
3.2.3 Unterschiedliche Beurteilung durch die Schweizer Delegation vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.....	87
3.2.4 Exposé von Bundesrat Graber vor den Eidgenössischen Räten aufgrund der Interpellationen Renschler und Hefti.....	90
3.2.5 Bericht der Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz"	98
3.2.6 Illusionsloses Interesse gegenüber der Sicherheitskonferenz.....	106
3.2.7 Aufzeichnung des EPD an Nationalrat von Arx vom 18. März 1972	110
3.2.8 Postulat Renschler: Schaffung eines ständigen Konferenzsekretariates ...	113
3.2.9 Friedliche Streitbeilegung als Hauptaktionsfeld der Schweiz.....	116
3.3 Aktive schweizerische Haltung während der multilateralen Gespräche im Jahr 1972/73.....	118
3.3.1 Schweizerische Grundsatzklärung an den Konsultationen in Dipoli.....	119
3.3.2 Bundesrat Graber an der Aussenministerkonferenz in Helsinki	125
3.3.3 Interpellation Alder: Zurückstellung des Streitschlichtungsprojektes.....	127

4. Kapitel

<i>Vorschlag zu einem europäischen System der friedlichen Streitbeilegung</i>	130
4.1 Schweizerische Motive	132
4.2 Kernpunkte des Vertragsentwurfes	136
4.2.1 Grundzüge des Systems.....	137
4.2.2 Organe des Systems	140
4.3 Fragen der Realisierbarkeit	141
4.4 Verhandlungen und Ergebnis in der KSZE-Schlussakte.....	144

5. Kapitel

<i>Schweizerische Beurteilung der KSZE nach Unterzeichnung der Schlussakte</i>	150
5.1 Bundespräsident Graber an der Schlusszeremonie in Helsinki	150
5.2 Beurteilung in den Eidgenössischen Räten.....	154
5.2.1 Mehrheitlich gute Noten für die KSZE-Politik im Nationalrat	155
5.2.2 Skepsis gegenüber der friedlichen Streitbeilegung im Ständerat	160
5.3 Beurteilung im Politischen Departement.....	163
<i>SCHLUSSWORT</i>	168
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	175
<i>ANHANG</i>	
<i>Schweizerischer Entwurf für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (1973)</i>	193

VORWORT

Die Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 1996 leitet keine Wende in der schweizerischen Aussenpolitik ein. Mit der Übernahme des OSZE-Vorsitzes setzt die Schweiz ihr traditionelles Engagement im Rahmen des Helsinki-Prozesses fort.

Bereits zu Beginn der siebziger Jahre stellte die damalige Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die in der Phase der Entspannung mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte 1975 einen Höhepunkt erreichte, eine grosse Herausforderung für die Schweiz dar. Die aktive Teilnahme kann als herausragendes Element der schweizerischen Aussenpolitik der siebziger Jahre bezeichnet werden. Meist wird in Darstellungen über das Verhältnis der Schweiz zur KSZE ebendieses Engagement besonders betont.

Wie die vorliegende Studie aufzeigt, erfuhr die Einstellung der Schweiz gegenüber einer europäischen Sicherheitskonferenz aber einen merklichen Wandel von einer skeptischen Grundhaltung vor Beginn der Konferenz zu einem aktiven Engagement im Rahmen des Prozesses.

Dieser Wandel wurde massgeblich durch zwei Faktoren verursacht: Zum einen bildeten die von der Schweiz geäusserten Vorbehalte gegenüber einer Sicherheitskonferenz kein Hindernis mehr für ein Mitwirken, da sich die Standpunkte der Hauptakteure in Ost und West allmählich angenähert hatten. Zum anderen ist die Vehikelfunktion der KSZE zur Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik zu nennen: Für die Schweiz eignete sich die KSZE nämlich vorzüglich, um der Wende zur aktiven Aussenpolitik Ausdruck zu verleihen. Insofern kann die heutige Situation durchaus mit der aussenpolitischen Konstellation Anfang der siebziger Jahre verglichen werden.

Diese Grundlagenarbeit über die Entwicklung der schweizerischen Haltung gegenüber der KSZE bis 1975 rekapituliert und analysiert jene Grundprobleme im Spannungsbogen zwischen einer restriktiv interpretierten Neutralität und einer dynamischen Aussenpolitik, die auch seit dem Ende der bipolaren Weltordnung die schweizerischen Politiker und die schweizerische Öffentlichkeit beschäftigen.

Ich danke dem Verfasser, Herrn lic. phil. Christoph Breitenmoser, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, für seine gehaltvolle und gründliche Arbeit.

Zürich, im September 1996

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann
Leiter der Forschungsstelle für
Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

ABKÜRZUNGEN

Amtl Bull	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
APS	<i>Année politique suisse</i> — Schweizerische Politik
BAr	Bundesarchiv
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement heute: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Gesch Ber	Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung
GR	Geschäftsreglement
IPZ	Institut für politologische Zeitfragen
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MBFR	<i>Mutual and Balanced Force Reductions</i> Gegenseitige und Ausgewogene Truppenverminderungen
N+N	<i>Neutral and Non-Aligned States</i> Neutrale und Nichtpaktgebundene (Blockfreie) Staaten
Nato	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> Nordatlantikpakt
NR	Nationalrat
Prot	Protokoll des National- und Ständerates
SAD	Schweizerischer Aufklärungsdienst heute: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie
SAMS	Schweizerischer Arbeitskreis Militär und Sozialwissenschaften
SOI	Schweizerisches Ost-Institut
SR	Ständerat
(S)RPD	<i>(Système) de règlement pacifique des différends</i>
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden
WVO	Warschauer Vertrags-Organisation (Warschauer Pakt)

Zeitungen

BN	<i>Basler Nachrichten</i>
Bund	<i>Der Bund</i>
BZ	<i>Berner Zeitung</i>
GdL	<i>Gazette de Lausanne</i>
JdG	<i>Journal de Genève</i>
Ldb	<i>Der Landbote</i>
Lib	<i>La Liberté</i>
LNN	<i>Luzerner Neueste Nachrichten</i>
LZ	<i>Luzerner Zeitung</i>
NZ	<i>National-Zeitung</i>
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
Ostschw	<i>Die Ostschweiz</i>
Rep	<i>Republikaner</i>
St. Gall	<i>St. Galler Tagblatt</i>
SHZ	<i>Schweizerische Handels-Zeitung</i>
SJ	<i>Sonntags-Journal</i>
SZ	<i>Solothurner Zeitung</i>
TA	<i>Tages-Anzeiger</i>
TdG	<i>Tribune de Genève</i>
TLM	<i>Tribune — Le Matin</i>
Tw	<i>Tagwacht</i>
Vat	<i>Vaterland</i>
VO	<i>Voix ouvrière</i>
VR	<i>Volksrecht</i>
Ww	<i>Die Weltwoche</i>
ZAZ	<i>Zürcher AZ</i>
24H	<i>24 Heures</i>

"Was uns betrifft, so sehen wir einer solchen Entwicklung [neue Ära in den internationalen Beziehungen durch die KSZE-Schlussakte] mit einem Optimismus entgegen, der sich in den Grenzen der wenigen schon erreichten Fortschritte hält; aber auch mit Realismus und Umsicht. Wir haben immer die Meinung vertreten, dass das Klima der Entspannung, so willkommen es an sich als Gegenkraft zum kalten Krieg ist, nicht wie durch Verzauberung jene Sicherheit erzeugt, nach der sich alle Völker sehnen, die wir hier vertreten."

Ansprache von Bundespräsident Pierre Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes, in Helsinki am 30. Juli 1975 anlässlich der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte.

EINLEITUNG

Als Ausdruck der Aktivierung ihrer Aussenbeziehungen hat die Schweiz 1996 für ein Jahr die Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernommen. Das Mandat des Amtierenden Vorsitzenden überträgt unserem Land die "Gesamtverantwortung für die ausführenden Tätigkeiten", das heisst, es erhält weitgefaste Steuerungs- und Lenkungsarbeiten im Rahmen dieser Sicherheitsorganisation "von Vancouver bis Wladiwostok".

Ebenfalls erst kürzlich, im Frühjahr 1995, hat sich in Genf der OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof konstituiert. Er ist die erste Einrichtung dieser Organisation mit Sitz in der Schweiz. Nicht zuletzt dank der hartnäckigen schweizerischen Diplomatie gelang es nach langjährigem Ringen, das Prinzip der friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten im Rahmen der OSZE durchzusetzen.

Diese beiden aktuellen Ereignisse, welche die OSZE in das Blickfeld der aussenpolitischen Aufmerksamkeit der Schweiz gerückt haben, gründen in *historischer* Perspektive betrachtet auf einem traditionell aktiven Engagement der Schweiz innerhalb der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Bereits seit ihren Anfängen in den siebziger Jahren spielte die Sicherheitskonferenz eine wichtige Rolle in der schweizerischen Aussenpolitik. Dieses Forum war und ist für unser Land um so bedeutungsvoller, als es bis heute die *einzigste* Möglichkeit darstellt, sowohl eigene sicherheitspolitische Interessen wahrzunehmen als auch einen sinnvollen Beitrag zur Stabilität in Europa zu leisten.

Das Engagement der schweizerischen Diplomatie im Verlaufe des KSZE-Prozesses kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Schweiz anfänglich schwer tat mit der Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. Berücksichtigt man nämlich die Vorgeschichte der Konferenz vor dem Hintergrund der langsam voranschreitenden Erweiterung des aussenpolitischen Handlungsspielraumes der schweizerischen Aussenpolitik seit den fünfziger Jahren, kann keineswegs die Rede davon sein, dass die Schweiz von Anbeginn eine positive Haltung gegenüber der Sicherheitskonferenz einnahm. Im Gegenteil: Es herrschte ein hohes Mass an Skepsis vor.

Die Ursprünge dieses in seiner Art einmaligen Konferenzprozesses reichen weit in die fünfziger Jahre zurück. Der Entwicklungsverlauf ist dabei nicht vom Stand der Ost-West-Beziehungen zu trennen. Die Idee einer gesamteuro-

päischen Sicherheitskonferenz wurde bereits 1954 von der Sowjetunion lanciert. Im Klima der verhärteten Fronten des kalten Krieges hatten die östlichen Initiativen aber keine Chance auf Verwirklichung.

Erst im Laufe der sechziger Jahre deutete sich mit der Auflockerung der Interessengegensätze zwischen den beiden in Europa engagierten Supermächten, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, die Möglichkeit zur Überwindung der Konfrontation zugunsten blockübergreifender, kooperativer Strukturen an. Das Projekt einer "Europäischen Sicherheitskonferenz"¹ wurde ab Mitte der sechziger Jahre über ein Jahrzehnt lang das wichtigste Instrument multilateraler Entspannungspolitik in Europa.

In der Phase der Entspannung der frühen siebziger Jahre² konnte in einem intensiven *bilateralen* Dialog zwischen der Nordatlantischen Allianz (Nato) und der Warschauer Vertrags-Organisation (WVO) eine grundsätzliche Einigung betreffend Teilnehmerkreis, Konferenzform und Tagesordnung der geplanten Sicherheitskonferenz erzielt werden.

Nach mehrjährigen Sondierungsgesprächen traten die Verhandlungen zwischen den 35 KSZE-Teilnehmerstaaten — ausser Albanien waren alle europäischen und nordamerikanischen Staaten daran beteiligt — in ihr *multilaterales* Stadium. Nach vorbereitenden Konsultationen in Dipoli bei Helsinki (1972/73) auf Botschaferebene wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa offiziell mit dem Aussenministertreffen in Helsinki (1973) eröffnet.

Die wichtigste Phase des KSZE-Prozesses fand anschliessend von 1973 bis 1975 in Genf statt. In langwierigen Kommissionsverhandlungen wurde um die Formulierung der Schlussakte gerungen. Als dritte Kraft neben den Nato- und Warschauer Pakt-Staaten nahm die Gruppe der neutralen und nichtpakt-

¹ Das Konferenzprojekt wurde im Laufe seiner Entwicklung bis zum Beginn der offiziellen multilateralen Verhandlungen 1972 mit einer Vielzahl von Begriffen und Kürzeln bezeichnet: Der östlichen Terminologie "Gesamteuropäische Konferenz", "Europäische Sicherheitskonferenz" (ESK) stellte der Westen den Begriff "Konferenz über Europäische Sicherheit" (KES) oder "Konferenz über Sicherheit Europas" (KSE) gegenüber, der den westlichen Vorstellungen von Teilnehmerkreis (einschliesslich der USA und Kanada) und Gegenstand (Sicherheit Europas) besser entsprach. Allmählich entwickelte sich in der Diktion beider Bündnisse der Terminus "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE) heraus.

Die Bezeichnung "Projekt" wurde vom Verfasser bewusst gewählt, um auszudrücken, dass in dieser Anfangsphase des Prozesses noch ganz unterschiedliche Vorstellungen mit einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz verbunden waren.

² Als wichtige Ereignisse in der Zeit der Entspannung sind erwähnenswert: Abschluss der deutschen Ostverträge, des Grundlagenvertrages zwischen der BRD und der DDR, des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin und der SALT I-Verhandlungen über die Begrenzung strategischer Rüstungen.

gebundenen Länder (N+N)³ mittels ihrer Kompromissvorschläge eine Katalysator-Funktion ein. Diese Staatengruppierung, in der die Schweiz eine aktive Rolle innehatte, verpasste es dabei nicht, ihre eigenen nationalen Interessen mittels verschiedenster Initiativen zu akzentuieren. Neben dem Engagement in der Frage der menschlichen Kontakte und Information fand die aktive Mitgestaltung der Schweiz ihren deutlichsten Ausdruck im Projekt eines obligatorischen *Systems der friedlichen Streitbeilegung*. Die schweizerische Delegation legte gleich zu Beginn der Kommissionsphase in Genf im Jahr 1973 einen diesbezüglichen Vorschlag vor. Dieser nach seinem Verfasser benannte "Bindschedler-Entwurf"⁴ stellte das hauptsächliche Aktionsfeld der Schweiz dar.

Bei diesen Verhandlungen kristallisierten sich die wesentlichen Struktur- und Prozesselemente dieses Forums der umfassenden Zusammenarbeit im politisch-militärischen, wirtschaftlich-technischen und humanitär-kulturellen Bereich — den sogenannten "Körben" — heraus. Nicht behandelt wurden einzig die an die MBFR-Gespräche⁵ in Wien delegierten Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Der Zeitraum bis zum Abschluss der Verhandlungen lässt sich rückblickend als Phase der "antagonistischen Kooperation"⁶ charakterisieren, in der

³ Die Abkürzung steht für *Neutral and Non-Aligned States*. (Neutrale: Österreich, Schweden, Finnland, Schweiz; Nichtpaktgebundene: Jugoslawien, Zypern, Malta, Liechtenstein, San Marino).

Von den N+N-Staaten soll als "nicht-institutionalisierter Gruppe zur Vertretung gemeinsamer Interessen" und als einer "quasi-institutionalisierten Koalition" die Rede sein. Diese terminologische Unterscheidung nach Zielinski macht deutlich, dass sich der Charakter der N+N-Gruppe je nach Thema unterschiedlich ausprägte. Vgl. Michael Zielinski. *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess*. Nomos Universitätsschriften Politik 13. Diss. Baden-Baden 1990. 230.

⁴ *BAR*, 2001 (E), 1987/78, 188, VII. *CSCE II/B/1*. Entwurf der Delegation der Schweiz für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (18. September 1973).

Botschafter Rudolf L. Bindschedler, Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departementes und Leiter der Schweizer Delegation während der Genfer Kommissionsphase, war *spiritus rector* des Vertragsentwurfs.

⁵ MBFR steht für die in Nato-Kreisen gebräuchliche Abkürzung von *Mutual and Balanced Force Reductions*. "Die Verhandlungen über beiderseitige Reduzierungen von Streitkräften und Rüstungen und damit zusammenhängende Massnahmen in Mitteleuropa" (offizieller Name) wurden parallel zur KSZE von 19 Teilnehmerstaaten am 30. Oktober 1973 in Wien eröffnet. Abgelöst wurden die ergebnislosen MBFR-Gespräche erst 1989 durch die im Rahmen der KSZE stattfindenden Verhandlungen zwischen Nato und Warschauer Pakt.

⁶ Wilfried von Bredow. *Der KSZE-Prozess: Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*. Darmstadt 1992. 33. Den Begriff "antagonistische Kooperation", auf den in der wissenschaftlichen Literatur oft zurückgegriffen wird, nennt von Bredow bereits 1972. Vgl. Ders. *Vom Antagonismus zur Konvergenz? Studien zum Ost-West-Problem*. Frankfurt 1972. In seiner Periodisierung des KSZE-Prozesses bezeichnet Bredow das Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz in der ersten Phase (bis 1970) als "propagandistisches Instrument der Sowjetunion"; in der zweiten Phase (ab 1970), welche die Verhandlungen

dem östlichen Streben nach Anerkennung des territorialen Status quo der Nachkriegszeit und dem Streben nach verstärktem Wirtschaftsaustausch das westliche Bemühen um mehr Freizügigkeit für Menschen und Information gegenüberstand.

Der Dialog über die verschiedensten Aspekte europäischer Sicherheit führte schliesslich zur feierlichen Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki (1975). Sie gilt als Basisdokument des KSZE-Prozesses. Die Konferenzprinzipien der gleichberechtigten Teilnahme und der Beschlussfassung im Konsens verliehen der Schlussakte erhebliches politisches Gewicht, wenngleich das Schlusssdokument völkerrechtlich nicht verbindlich war. Verstärkt wurde die Bedeutung der Schlussakte dadurch, dass sich die Teilnehmerstaaten auf Folgekonferenzen einigten. Die KSZE leitete einen Prozess multilateraler Entspannungspolitik ein, der auch während der rasch einsetzenden Phase der Abkühlung in den Ost-West-Beziehungen weitergeführt wurde.⁷

Dass die Schlussakte von Helsinki vor 21 Jahren ausgerechnet am schweizerischen Nationalfeiertag, dem 1. August, und erst noch von dem just in jenem Jahr als Bundespräsidenten amtierenden Aussenminister Pierre Graber unterzeichnet wurde, war reiner Zufall. Dennoch ist es nicht ganz abwegig, hinter dieser doppelten Übereinstimmung eine gewisse Symbolkraft zu sehen. Die Schweiz prägte nämlich den Konferenzverlauf und die Schlussakte entscheidend mit. Für die gesamten siebziger Jahre bildete die aktive Mitarbeit im Rahmen des KSZE-Prozesses das "herausragende Element der schweizerischen Aussenpolitik"⁸. Dieses Engagement bedeutete für die bereits

und die Schlusskonferenz von Helsinki umfasst, sieht er die KSZE als "Vehikel antagonistischer Kooperation". Bredow, *KSZE-Prozess*, 163f.

Zur Frage der Periodisierung vgl. auch: Reimund Seidelmann. *Der KSZE-Prozess: Perspektiven und Probleme für die Verfriedlichung der europäischen Staatenordnung*. Materialien der Stiftung Entwicklung und Frieden 2/1989. Bonn 1989. Darauf beziehen sich auch Peter Schlotter, Norbert Ropers, Berthold Meyer. *Die neue KSZE: Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*. Analysen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft 44. Opladen 1994.

⁷ Ghebali nennt drei grundsätzliche Vorteile des KSZE-Prozesses: "[It was] a permanent channel of communication, a normative code of conduct, a long-term programme of cooperation covering all dimensions of security. (...) It filled a vacuum and addressed a deficiency in East-West relations which had existed since the beginning of the Cold War and, perhaps, since the 1917 Bolshevik October Revolution." Victor-Yves Ghebali, Brigitte Sauerwein. *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*. UNIDIR-Publications 2/1995. New York-Genf. 1995. 143.

⁸ Urs Altermatt. "Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991)". In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992. 61-78, hier 67.

seit den sechziger Jahren beobachtbare Politik der aussenpolitischen Öffnung einen Höhepunkt.

Vor dem Hintergrund der Entspannungsbemühungen zwischen Ost und West drängte sich seitens der Schweiz eine vorsichtige Erweiterung des aussenpolitischen Handlungsspielraumes auf. Die Grundsätze, welche die Schweiz in der "Ära Petitpierre" (1945-1961) aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg herauszuführen vermochten, versagten zusehends vor den neuen Herausforderungen. Im Zuge der Relativierung des rigiden Neutralitätsaxioms, das die Schweiz bisher von internationalen und europäischen Vereinigungen ferngehalten hatte, und mit der fortan stärkeren Betonung der aussenpolitischen Maximen der Solidarität, Universalität und Disponibilität wurde der abwehrenden Ausrichtung ein *offenes* Konzept gegenübergestellt. Dies leitete eine neue Ära in den schweizerischen Aussenbeziehungen ein und schuf die Voraussetzungen für eine multilaterale Zusammenarbeit.

Ein eigentlicher Aufbruch zu Beginn der siebziger Jahre kennzeichnet die Amtszeit von Bundesrat Graber (1970-1978). Unter seiner Führung nahm die Wende zur aktiven Aussenpolitik konzeptionelle Gestalt an, wobei namentlich die Guten Dienste betont wurden. Der Aufbruch fand an allen Fronten statt. Im uns interessierenden multilateralen Bereich sind der Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1972), der Beitritt zur Menschenrechtskonvention des Europarates (1974), der Entscheid, den Beitritt zur Uno vorzubereiten, sowie vor allem die *aktive Mitarbeit in der KSZE*⁹ ab 1972 zu nennen. Diese Umstände lösten innenpolitisch eine fruchtbare Grundsatzdebatte über Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik aus.

Für die Schweiz, die damals — und bis heute — weder den Vereinten Nationen noch der Europäischen Gemeinschaft, noch der Nordatlantischen Alli-

⁹ Vgl. den Aufsatz des stellvertretenden Delegationsleiters der Schweiz an der KSZE in Genf: Edouard Brunner. "La CSCE, Véhicule de Politique Etrangère pour la Suisse?". In: Emanuel Diez et al. (Hg.). *Festschrift für Rudolf Bindschedler*. Bern 1980. 611-616.

Altermatt nennt für die zunehmend "eigenständigen Konturen in der klassischen Aussenpolitik" ebenfalls explizit das Beispiel der KSZE. Altermatt, *Geschichte*, 72.

Für Linke beginnt 1973 mit dem aktiven KSZE-Engagement der dritte Zeitabschnitt (bis 1989) in der Entwicklung der schweizerischen Aussenbeziehungen, der geprägt ist durch folgende drei Schlüsselereignisse: aktive schweizerische KSZE-Politik, späte Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention und Uno-Abstimmung im Jahr 1986. Die positive Mitarbeit in der KSZE nennt er eine "Ausnahme von der Regel des Abwartens". Manfred Linke. *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Diss. Chur-Zürich 1995. 411f. Vgl. auch: Jakob Tanner. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern 1993.

anz angehörte und erst wenige Jahre zuvor Einsitz in den Europarat genommen hatte, bedeutete die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eine grosse Herausforderung. Analysiert man die Einstellung der schweizerischen Bundesbehörden im Vorfeld der Konferenz, stellt man fest, dass die Beteiligung an einem multilateralen, politischen Dialog, dazu noch im besonders diffizilen Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, ursprünglich eine "Hemmschwelle" darstellte. Die Haltung der Schweiz zur geplanten Sicherheitskonferenz unterlag Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre einem merklichen Wandel von einer anfänglich skeptischen Grundhaltung im Vorfeld der Sicherheitskonferenz zu einer aktiven Mitarbeit im Laufe des Helsinki-Prozesses.¹⁰ Auf dem Weg dahin sind bei der Bestimmung einer eigenen Position verschiedene Einstellungsänderungen und Unsicherheiten auszumachen.

Die vorliegende Untersuchung setzt sich zum Ziel, die äusseren und inneren Gründe für den Wandel in der schweizerischen KSZE-Politik im Übergang von den sechziger zu den siebziger Jahren aufzuzeigen.

Im Zentrum der Arbeit stehen die folgenden Fragen: Welche Vorbehalte und Einschränkungen wurden im Vorfeld der Sicherheitskonferenz zum Ausdruck gebracht? Mit welchen Interessen wurde das aktive Engagement begründet? Aufgrund welcher Überlegungen widmete die Schweiz einen Gross- teil ihrer Konferenzvorbereitungen der Initiative für ein System der friedlichen Streitbeilegung? Welches waren die politischen Aspekte des Streitschlichtungsvorschlages? Warum konnte das Projekt nicht realisiert werden? Wie wurde die Helsinki-Schlussakte innenpolitisch bewertet?

Diese Fragen sollen mittels einer eingehenden Analyse der Stellungen der schweizerischen Bundesbehörden (Bundesrat / Parlament / Verwaltung) beantwortet werden. Neben der Diskussion auf der rhetorisch-deklaratorischen Ebene der Regierungspolitik werden die entsprechenden Parlamentsdiskussionen sowie vor allem die verwaltungsinternen Dokumente ausgewertet. Durch die Hintergrundinformationen aus dem "diplomatic bargaining" sollen die gewonnenen Erkenntnisse fundiert werden. An dieser Stelle ist einzuschränken, dass die Debatte in der Öffentlichkeit nur marginal berücksichtigt wird.

¹⁰ Ruch erkennt drei Hauptgründe für eine aktive Teilnahme an der KSZE: "Absente des grandes enceintes politiques internationales en raison de sa neutralité, la Suisse peut participer (...) sur un pied d'égalité; son statut de neutre lui conférait une importance disproportionnée par rapport à sa taille réelle; la Suisse a cherché à assurer (...) sa sécurité." Jean-Daniel Ruch. "La CSCE et la Suisse". In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 2 (1992): 56-70, hier 62f.

Zur Strukturierung des Entscheidungsprozesses liegt eine Aufteilung in drei Phasen auf der Hand: Erstens werden die Verlautbarungen *vor* Einberufung der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz untersucht. Zweitens wird das Auftreten *während* der multilateralen Verhandlungen im hauptsächlichen Aktionsfeld der friedlichen Streitbeilegung näher betrachtet. Und drittens wird die schweizerische Beurteilung der KSZE *nach* Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte aufgezeigt. In der Darstellung sollen der Entwicklungsverlauf nachgezeichnet und die Wendepunkte beleuchtet werden.

Die Haltung der Schweiz gegenüber dem Projekt einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz kann aber nicht isoliert betrachtet werden, da eine solche Darstellung zu kurz greifen würde. Den unerlässlichen Hintergrund der Analyse bildet deshalb die Berücksichtigung eines äusseren und eines inneren Bezugsrahmens.¹¹ Die Entwicklung des KSZE-Prozesses seit den fünfziger Jahren bis zur Unterzeichnung der Schlussakte bildet die *äussere* Rahmenbedingung. Die zunehmende Dynamisierung der schweizerischen Aussenpolitik vor dem Hintergrund der Entspannung zwischen Ost und West und insbesondere der wirtschaftlichen Integrationsdynamik in Westeuropa bestimmt die *innere* Rahmenbedingung.

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich in zwei Teile: Im ersten Teil werden der äussere und der innere *Bezugsrahmen* dargestellt. Sie bilden das Umfeld, in dem die Schweiz ihre Position gegenüber der KSZE entwickelte. Im *ersten* Kapitel wird in Form eines kurzen ereignisgeschichtlichen Abrisses die Vorgeschichte des KSZE-Prozesses seit den fünfziger Jahren dargestellt. Dabei werden die wichtigsten Positionen der beteiligten Staatengruppen der Warschauer Vertrags-Organisation, des Nordatlantischen Bündnisses und der N+N-Staaten erläutert. Im *zweiten* Kapitel wird die vorsichtige Erweiterung des aussenpolitischen Handlungsspielraumes der Schweiz in den sechziger und siebziger Jahren verfolgt.

Zwei für die schweizerische KSZE-Politik auf konzeptioneller Ebene wichtige Elemente werden gesondert behandelt: Zum einen bilden die Überlegungen des sicherheitspolitischen Berichtes 73 ein Fundament für die aktive

¹¹ Diesem so gewählten Ansatz liegt die Überlegung zugrunde, dass sich das aussenpolitische Verhalten eines Staates aus dem Zusammenspiel von *Impulsen aus dem internationalen System* und *Impulsen von innen* ergibt. Für die Schweiz wurde dieses Modell verschiedentlich vom Zürcher Politikwissenschaftler Daniel Frei angewandt. Vgl. seine grundsätzlichen Überlegungen zu einem Modell der schweizerischen Aussenpolitik: Ders. "Die Schweiz im internationalen System". In: Jürg Steiner (Hg.). *Das politische System der Schweiz*. Piper Reihe Sozialwissenschaft 5. München 1971. 163-200, besonders 186-189.

Rolle der Schweiz an der KSZE, wurde doch darin die Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik im Sinne einer aktiven, ausgreifenden Komponente definiert. Zum anderen fusst der wesentliche Beitrag der Schweizer Diplomatie im Rahmen der KSZE, das Streitschlichtungsprojekt, auf einer völkerrechtlichen Tradition der Schweiz. Die Bemühungen um eine friedliche Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten sind bis heute eine Konstante der schweizerischen Aussenpolitik geblieben.

Im zweiten Teil der Arbeit, dem Hauptteil, steht der aussenpolitische *Entscheidungsprozess* bezüglich der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Zentrum. Im *dritten* Kapitel werden die Verlautbarungen der schweizerischen Akteure in Regierung, Parlament und Bundesverwaltung vor Einberufung der Konferenz chronologisch aufgelistet, um die Interessen und Vorbehalte aufzuzeigen und um Einstellungsänderungen zu untersuchen. Das *vierte* Kapitel ist dem Projekt der friedlichen Streitbeilegung gewidmet. Neben einer Darstellung der Kernpunkte des Vertragsentwurfes sollen vor allem die Schweizer Motive im Vordergrund stehen. Im *fünften* und letzten Kapitel wird abschliessend die Beurteilung des schweizerischen KSZE-Engagements seitens der Bundesbehörden nach Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte aufgezeigt.

In Darstellungen über die Rolle der Schweiz im KSZE-Prozess wird meist das aktive Engagement betont, da es in diesem Ausmass ein Novum in der schweizerischen Aussenpolitik darstellte.¹² Hierzu sei im besonderen auf das jüngst erschienene Werk *Der Weg der Schweiz nach Helsinki* von Hans-Jörg Renk verwiesen, das den Beitrag der schweizerischen Diplomatie am Zustandekommen der KSZE in den Jahren 1972 bis 1975 beleuchtet. Als ehemaliges Mitglied der Schweizer Delegation in Helsinki und Genf stützt sich der Autor auf seine persönlichen Erinnerungen und Notizen. Renk versucht die Aufbruchstimmung einzufangen, die damals die schweizerische KSZE-Politik inspirierte.¹³

¹² So zum Beispiel in den neueren Darstellungen: Marianne von Grünigen, Josef Schärli. "Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)". In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992. 569-588; Marianne von Grünigen. "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und Neutralität". In: *Bewaffnete Neutralität heute: Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift* (1992): 47-56; Benedikt von Tschärner. "Die Schweiz und die OSZE". In: René Rhinow (Hg.). *Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel 1995. 73-86.

¹³ Hans-Jörg Renk. *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in*

Die schweizerische *Annäherung* an die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aber wurde als Thematik im engeren Sinne in der wissenschaftlichen Forschung dagegen bisher höchstens am Rand erwähnt.

So befasst sich die 1972 — also noch *vor* der Einberufung der Konferenz — an der Hochschule St. Gallen verfasste Diplomarbeit von Werner Hübscher zum Thema *Sicherheitskonferenz* teilweise mit der frühen schweizerischen KSZE-Politik.¹⁴ Darin werden allerdings nur die wichtigsten offiziellen Stellungnahmen des Bundesrates beschrieben. Auszüge aus Hübschers Arbeit wurden in der "Schweizer Rundschau"¹⁵ einem breiteren Publikum zugänglich gemacht. Ebenso erschien sein Beitrag in der Reihe der SAD-Arbeitshefte mit dem Titel *Die Schweiz und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*.¹⁶

Eine knappe Darstellung der schweizerischen Rolle und der Perzeption des Helsinki-Prozesses im Spannungsfeld des Ost-West-Konfliktes findet sich in *La crise internationale et la sécurité de la Suisse* von Otto Hieronymi. In dieser Nationalfondstudie wird kurz auf die skeptische Haltung der Schweiz im Vorfeld der Sicherheitskonferenz eingegangen. Der Wandel in Richtung eines aktiven Engagements wird aber nicht näher begründet.¹⁷

In der neueren Dissertation von Michael Zielinski *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess* zeigt der Autor auf, dass das Spektrum des Auftretens der wichtigsten N+N-Staaten entgegen gängiger Meinung weit mehr umfasst als nur das drittparteiliche Vermitteln. Bezüglich der Schweiz schenkt er dem Projekt der friedlichen Streitbeilegung besondere Beachtung.¹⁸

Der KSZE-Prozess aus Sicht der Mitglieder der N+N-Gruppe wurde anlässlich eines Symposiums 1986 in Salzburg thematisiert. Die Positionen der einzelnen Staaten sind enthalten in Hanspeter Neuhold, *CSCE: N+N Perspectives*

Europa (KSZE), 1972-1975. Bern-Stuttgart-Wien 1996. (Das Werk entstand in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik.)

Vgl. auch den Artikel von Hans-Jörg Renk. "Vor 20 Jahren: Schlussakte von Helsinki: Die Rolle der Schweiz bei der Entstehung der KSZE". In: *NZZ*, Nr. 175, 31. Juli 1995.

¹⁴ Werner Hübscher. *Sicherheitskonferenz*. Dipl. St. Gallen 1972. (mimeo)

¹⁵ Ders. "Die Schweiz und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Schweizer Rundschau* 1 (1973): 15-47. Auszugsweise bereits abgedruckt in: *TA*, Nr. 127, 3. Juni 1972.

¹⁶ Ders. *Die Schweiz und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. SAD-Arbeitsheft W 9. Zürich 1973. In den Anmerkungen wird im folgenden auf diese leicht greifbare Publikation verwiesen.

¹⁷ Otto Hieronymi. *La crise internationale et la sécurité de la Suisse*. Genf 1988.

¹⁸ Michael Zielinski. *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess*. Nomos Universitätschriften Politik 13. Diss. Baden-Baden 1990.

ves: *The Process of the Conference on Security and Cooperation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States*.¹⁹

Zur KSZE allgemein gibt es eine beinahe unüberblickbare politikwissenschaftliche und publizistische Literaturfülle.²⁰ Ein Teil, insbesondere Darstellungen aus den Anfängen des Prozesses, wird dabei selbst zum Objekt späterer Analysen. Eine ausgezeichnete Chronik der "semi-public diplomacy" der KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf bieten die Zeitzeugen um Luigi Vittorio Ferraris (italienische Delegation). In *Report on a Negotiation*²¹ wird ein äusserst facettenreiches Bild der multilateralen Verhandlungen geliefert.

Abgesehen von zeitgenössischen Darstellungen zu einzelnen Themen und Phasen fehlen Untersuchungen über den Beginn des KSZE-Prozesses. Eine Lücke schliessen Victor-Yves Ghebali mit seinem grundlegenden Werk *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne 1973-1989*²² und Ljubivoje Acimovic in seiner umfassenden Darstellung *Problems of Security and Cooperation in Europe*²³.

Die fundierteste Darstellung der schweizerischen Aussenpolitik existiert in Form des (*Neuen*) *Handbuches der schweizerischen Aussenpolitik*. Diese Publikation ist zu einem eigentlichen Standardwerk avanciert.²⁴

Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse hat jüngst Manfred Linke in seiner Dissertation

¹⁹ Hanspeter Neuhold (Hg.). *CSCE: N+N Perspectives: The Process of the Conference on Security and Cooperation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States*. The Laxenburg Papers 8. Wien 1987.

²⁰ Einen umfassenden Überblick über die KSZE-Literatur bieten die folgenden Fachbibliographien: Wolfgang Mallmann, Christian Meier. "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Auswahlbibliographie 1966-1973". In: *Jahresbibliographie der Bibliothek für Zeitgeschichte* 41 (1972): 408-443; Günter Schwarz, Dieter S. Lutz (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Bibliographie zu MBFR, SALT und KSZE*. Militär, Rüstung, Sicherheit 2. Baden-Baden 1980 (für den Zeitraum 1970-1978); Henrik Holtermann (Hg.). *CSCE: From Idea to Institution: A Bibliography*. Kopenhagen 1993 (für den Zeitraum 1970-1992).

²¹ Luigi Vittorio Ferraris (Hg.). *Report on a Negotiation: Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975*. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Collection de Relations Internationales 7. Alphen aan den Rijn-Genf 1979. (Um eine Darstellung der Vorgeschichte der KSZE erweiterte Originalfassung unter dem Titel: *Testimonianze di un Negoziato Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-1975*. Padua 1977.)

²² Victor-Yves Ghebali. *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*. Brüssel 1989.

²³ Ljubivoje Acimovic. *Problems of Security and Cooperation in Europe*. Alphen aan den Rijn 1981.

²⁴ Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern-Stuttgart 1975.

Das Werk wurde inzwischen völlig überarbeitet: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992.

*Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989)*²⁵ vorgelegt. In dieser umfangreichen Arbeit werden erstmals alle im Bundesblatt veröffentlichten aussenpolitischen Stellungnahmen sowie alle Wortmeldungen von Mitgliedern des Bundesrates vor dem National- und Ständerat zu aussenpolitischen Fragen aufgeführt.

Untersuchungen über die Schweiz im internationalen System sind in den siebziger Jahren in der "Zürcher Schule" um den Politikwissenschaftler Daniel Frei im Rahmen einer grösseren Reihe diesbezüglicher Forschungsprojekte entstanden. Ein zusammenfassender, grundlegender Beitrag ist später mit dem Titel *Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen*²⁶ erschienen.

Der zeitgeschichtliche Charakter der vorliegenden Arbeit beeinflusst die Quellenbasis. So bietet vor allem die 35jährige Sperrfrist des Schweizerischen Bundesarchivs Probleme bezüglich Zugänglichkeit der Akten von Regierung und Verwaltung, speziell der Protokolle des Bundesrates. Dank grosszügig gewährter Akteneinsicht durch das Departement für auswärtige Angelegenheiten konnten die verwaltungsinternen Dokumente des damaligen Eidgenössischen Politischen Departementes (EPD)²⁷ erschlossen werden. Diese sind bei einer vertieften Auseinandersetzung mit der Entwicklung der schweizerischen Haltung gegenüber der KSZE massgeblich zu berücksichtigen. Dem Verfasser wurden die umfangreichen Aktenbestände aus der Registratur der Politischen Direktion im Bundesarchiv zugänglich gemacht.²⁸

²⁵ Manfred Linke. *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Diss. Chur-Zürich 1995.

²⁶ Daniel Frei. "Internationaler Kontext: Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen". In: Alois Riklin (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz: Band 1: Grundlagen*. Bern-Stuttgart 1983. 465-537.

²⁷ Dies war bis zum Jahr 1979 die Bezeichnung des heutigen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

²⁸ Dadurch, dass das auswärtige Departement im Sommer 1995 hinsichtlich der schweizerischen OSZE-Präsidentschaft eine Dokumentation über KSZE-relevante Erklärungen und Arbeitspapiere auf der Grundlage ihres Aktenbestandes im Bundesarchiv und EDA-intern zusammenstellen liess, konnte bezüglich Erschliessung des Registraturplanes auf wertvolle Vorarbeiten zurückgegriffen werden.

Der Verfasser dankt Herrn Martin Reber vom Bundesarchiv, Sektion Aktenbenutzung, für seine Unterstützung.

Prof. Dr. Josef Feldmann, Korpskommandant zD, stellte dem Autor aus seinem persönlichen Archiv weitere Dokumente zur Verfügung. Ihm sei dafür an dieser Stelle herzlich gedankt.

Zur Analyse der allgemein zugänglichen KSZE-Dokumente und der Haltung der Teilnehmerstaaten existieren hervorragende Dokumentensammlungen. Am ausführlichsten sind die beiden Bände von Hans-Adolf Jacobsen *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Analyse und Dokumentation*.²⁹ Neben einer Block- und Länderanalyse ist insbesondere der umfangreiche Dokumententeil von grossem Wert. Er umfasst nicht nur die relevanten Erklärungen von Nato und Warschauer Pakt, sondern auch die wichtigsten Äusserungen von Regierungen und Politikern der beteiligten Staaten, so auch der Schweiz.

Früher setzt die Dokumentation von Friedrich-Karl Schramm *Sicherheitskonferenz in Europa: Dokumentation 1954-1972*³⁰ ein. Zur KSZE und zu den MBFR-Verhandlungen enthält die Sammlung die wichtigsten Materialien (Regierungserklärungen, Noten, Reden und Interviews) aus den Anfängen der Bemühungen um eine Sicherheitskonferenz.³¹

Die KSZE-Vorgänge und die Stellungnahmen der einzelnen Staaten fanden auch im *Archiv der Gegenwart*³² und im *Europa-Archiv*³³ breite

²⁹ Hans-Adolf Jacobsen, Wolfgang Mallmann, Christian Meier (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation, Band I*. Dokumente zur Aussenpolitik II. Köln 1973 (für den Zeitraum 1966-1973). In der Fortsetzung: Dies. (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation, Band II*. Dokumente zur Aussenpolitik II/2. Köln 1978 (für den Zeitraum 1973-1978).

³⁰ Friedrich-Karl Schramm, Wolfram-Georg Riggert, Alois Friedel (Hg.). *Sicherheitskonferenz in Europa: Dokumentation 1954-1972: Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich*. Frankfurt am Main 1972.

³¹ Auf östlicher Seite sind entsprechende Dokumentensammlungen zu erwähnen: *Sicherheit und friedliche Zusammenarbeit in Europa: Dokumente 1954-1967*. Hg. Deutsches Institut für Zeitgeschichte. Auswahl und redaktionelle Bearbeitung durch Alexander Martin. Berlin (Ost) 1968. In der Fortsetzung: *Sicherheit und friedliche Zusammenarbeit in Europa: Dokumente 1967-1972*. Hg. Institut für Internationale Politik und Wirtschaft. Bearbeitet und eingeleitet von Alexander Martin. Berlin (Ost) 1973. Allerdings ist die getroffene Auswahl wenig repräsentativ, soll doch primär der "beharrliche und unermüdliche Kampf der sozialistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion um die Durchsetzung der Prinzipien der Leninschen Aussenpolitik belegt werden." (Klappentext). Von den zahlreichen *neueren* Dokumentensammlungen zur KSZE/OSZE, die auch die historische Konstituierungsphase Anfang der siebziger Jahre beleuchten, sei nur die ausführlichste erwähnt: Ulrich Fastenrath (Hg.). *Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*. Neuwied 1992.

Nachfolgend wird mehrfach aus KSZE-Dokumenten zitiert. Da diese oft keine Überschrift tragen, sei hier vermerkt, dass die offiziellen Texte, die von den KSZE-Sekretariaten in Helsinki und Genf herausgegeben wurden, einheitlich den Code "CSCE" tragen. Die nachgestellten römischen Ziffern I, II und III identifizieren die Phase der KSZE, aus der das entsprechende Dokument stammt. Die Dokumente erscheinen in sechs offiziellen Konferenzsprachen, unter anderem auch in Deutsch.

³² *Archiv der Gegenwart*. Begr. Heinrich von Siegler. Hg. Verlag für Zeitarchive. Bonn-Wien-Zürich (1969-1975).

³³ *Europa-Archiv: Zeitschrift für Internationale Politik*. Begr. Wilhelm Cornides. Hg. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. Bonn (1969-1975).

Aufnahme. Weiter sei auf die vorzügliche Zusammenstellung *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*³⁴ aufmerksam gemacht. Es handelt sich hierbei um einen Sammelband der wichtigsten Beiträge und Dokumente zur KSZE aus dem Europa-Archiv der Jahrgänge 1969-1976.

Die öffentlichen Verlautbarungen des schweizerischen Bundesrates zu aussenpolitischen Fragen sind leicht greifbar. Sie können dem Publikationsorgan des Bundesrates, dem *Bundesblatt*, entnommen werden. Hier sind alle *Berichte und Botschaften des Bundesrates*, die *Richtlinien für die Regierungspolitik* und die *Rechenschaftsberichte* enthalten.³⁵ Weiter von Nutzen sind die jährlich erscheinenden *Geschäftsberichte*.³⁶ Öffentliche Vorträge und Ansprachen von Bundesräten und Hohen Beamten werden teilweise in der *Documenta Helvetica* abgedruckt.³⁷

Die Parlamentsdebatten können in den *Protokollen des National- und Ständerates*³⁸ respektive im *Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung*³⁹ verfolgt werden. Dabei handelt es sich um Wortprotokolle der Ratsverhandlungen. Die einzelnen parlamentarischen Vorstösse werden vor ihrer Behandlung im Plenum jeweils in der *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung*⁴⁰ aufgeführt.⁴¹

Die meisten KSZE-Texte erschienen mit vierteljähriger Verzögerung im Europa-Archiv (heutiger Name: *Internationale Politik*).

³⁴ Hermann Volle, Wolfgang Wagner (Hg.). *KSZE: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn 1976.

³⁵ *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (verschiedene Jahre).

Einen Bericht oder eine Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur KSZE sucht man allerdings vergeblich. Dies kontrastiert aber nur vordergründig mit der dieser Konferenz zugemessenen Bedeutung. Da die Schlussakte von Helsinki *kein* internationales Abkommen darstellte, musste sie den Eidgenössischen Räten *nicht* zur Genehmigung unterbreitet werden. Die Implementierung der eingegangenen moralischen Verpflichtungen konnte im Rahmen der bestehenden schweizerischen Gesetzgebung erfolgen.

³⁶ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung* (verschiedene Jahre).

³⁷ *Documenta Helvetica* (1970-1975).

Das vierteljährlich erscheinende Periodikum existiert erst seit dem Frühjahr 1970.

³⁸ *Protokoll des National- und Ständerates* (1969/1970).

Nur im Bundesarchiv Bern vorhanden. Bis 1971 vollständige Wiedergabe der parlamentarischen Verhandlungen; ab 1971 erscheint das Protokoll nicht mehr als selbständiger Druck.

³⁹ *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: National- und Ständerat* (1971-1975).

Enthält bis 1970 nur die vom erstbehandelnden Rat zur Veröffentlichung beschlossenen Geschäfte; seit 1972 vollständige Wiedergabe aller parlamentarischen Verhandlungen.

⁴⁰ *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung* (1969-1975).

⁴¹ Grundsätzlich werden alle Zitate in Originalsprache übernommen. Wo eine autorisierte Deutschübersetzung vorhanden ist (bei den offiziellen KSZE-Dokumenten; den Presseverlautbarungen und vereinzelt auch bei Bundesratsreden), wurde auf diese zurückgegriffen.

Ferner ist auf die Quellensammlung *Dokumente zur schweizerischen Neutralität* zu verweisen, die alle Stellungnahmen der Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität seit 1945 umfasst.⁴²

Die Aktivitäten der schweizerischen Aussenpolitik lassen sich dem für die wissenschaftliche Forschung ergiebigen Jahrbuch *Année politique suisse* — *Schweizerische Politik* entnehmen. Es handelt sich um eine Chronik, die mit einer gesonderten Rubrik "Aussenpolitik" erscheint.⁴³

Die Dokumentation zur schweizerischen Politik des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Bern (Forschungszentrum für schweizerische Politik) erwies sich als sehr ergiebig bei der Suche nach publizistischen Beiträgen und Interviews von und mit den beteiligten Akteuren sowie bei der Aufarbeitung der öffentlichen Resonanz auf die KSZE-Geschehnisse in den gesamtschweizerischen Medien.⁴⁴

Wertvolle Hinweise betreffend Zugänglichkeit der Quellen zur schweizerischen Politik verdankt der Verfasser Herrn Dr. Hans Hirter vom Forschungszentrum für schweizerische Politik in Bern.

⁴² Dietrich Schindler (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984.

⁴³ *Année politique suisse* — *Schweizerische Politik*. Hg. Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern. Veröffentlichung der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Bern 1969-1975.

⁴⁴ Die Zeitungsausschnittsammlung der Dokumentation zur schweizerischen Politik bildet gleichzeitig die Grundlage der jährlich erscheinenden Chronik *Année politique suisse*. Es handelt sich um das umfassendste Archiv dieser Art in der Schweiz. Leider sind die Bestände 1965-1972 *nicht* erschlossen, so dass dafür auf die Zeitungsdokumentation des Schweizerischen Sozialarchivs in Zürich zurückgegriffen werden musste.

An dieser Stelle dankt der Verfasser den Herren Dr. Andreas Wenger und Edward Schlegel für ihre kritische Durchsicht des Manuskripts sowie Robert Fabrin und Hans Breitenmoser für die sorgfältige sprachliche Korrekturarbeit.

Ein spezieller Dank geht an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, das nach Prüfung der sich auf die klassifizierten EDA-Akten abstützenden Teile der Arbeit das Einverständnis zur vollumfänglichen Publikation erteilte.

1. TEIL

BEZUGSRAHMEN

1. KAPITEL

VON DER IDEE EINER SICHERHEITSKONFERENZ BIS ZUR KSZE-SCHLUSSAKTE

1.1 Vorgeschichte des KSZE-Prozesses

Die Initiativen für ein Projekt einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz gingen ursprünglich bereits in den fünfziger Jahren von der Sowjetunion und ihren Bündnispartnern aus.⁴⁵ Der Westen reagierte zunächst mit Ablehnung auf die sowjetischen Vorschläge. Erst als die vermeintlichen Nachteile die möglichen Vorteile nicht mehr überwogen, gingen die westlichen Staaten auf die Idee ein und antworteten mit eigenen Vorschlägen. Ab Mitte der sechziger Jahre war das Konferenzprojekt das wichtigste Instrument multilateraler Entspannungspolitik, das von den einzelnen Staaten und Staatengruppen jedoch mit sehr unterschiedlichen und sich wandelnden Motiven und Interessen genutzt wurde.⁴⁶

⁴⁵ Vgl. Uwe Nerlich. "Der Wandel des 'europäischen Systems' und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz". In: *Europa-Archiv* 12 (1970): 415-423. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 23-31.

⁴⁶ Zu den mit der Europäischen Sicherheitskonferenz verknüpften Motiven und Interessen des Ostens und Westens vgl. grundsätzlich: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 19-57 und II, 493-523; Schramm, *Dokumentation*, IX-XXIII; Hans-Peter Schwarz, Helga Haftendorn (Hg.). *Europäische Sicherheitskonferenz*. Opladen 1970; Wichard Woyke, Klaus Nieder, Manfred Görtemaker. *Sicherheit für Europa? Die Konferenz von Helsinki und Genf*. Opladen 1974.

Zur Haltung der N+N-Staaten vgl. die umfassende Darstellung von Zielinski, *Neutrale und blockfreie Staaten*, 129-152 und 191-240. Vgl. für weitere Hinweise: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 59-69 und II, 521f.; Hanspeter Neuhold. "Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Europa-Archiv* 13 (1973): 445-451. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 55-61; Ljubivoje Acimovic. "Die blockfreien Länder und die europäische Sicherheit". In: *Europa-Archiv* 23 (1969): 815-822. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 15-22; Bernard von Plate. *Zur Position und Rolle der neutralen Staaten in der Entwicklung der europäischen Ost-West-Beziehungen*. Ebenhausen 1975.

Die Entwicklung der Bemühungen um Einberufung einer Sicherheitskonferenz lässt sich in zwei Abschnitte einteilen: Zum einen in die Phase der einseitigen östlichen Initiativen von Mitte der fünfziger bis Ende der sechziger Jahre. Zum anderen in die Phase des Dialogs zwischen Ost und West über Teilnehmerkreis, Form und Thematik der Sicherheitskonferenz ab Ende der sechziger Jahre bis hin zur Entwicklung einer Konferenzagenda für die erste multilaterale Verhandlungsrunde Anfang der siebziger Jahre.

1.1.1 Einseitige östliche Initiativen

Bereits im Februar 1954 legte die Sowjetunion auf der Berliner Vier-Mächte-Konferenz einen Entwurf eines Vertrages über kollektive Sicherheit in Europa⁴⁷ vor. Die Initiative war ganz offensichtlich ein Störmanöver der Sowjets gegen die westeuropäischen Bemühungen, eine Verteidigungsgemeinschaft zu bilden.⁴⁸ Nach der Ablehnung durch die westlichen Aussenminister reagierte die Sowjetunion mit einer Note vom Juli 1954⁴⁹, in der erstmals die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz mit der Teilnahme der Vereinigten

⁴⁷ Entwurf der Sowjetregierung für einen gesamteuropäischen Vertrag über die kollektive Sicherheit in Europa (1. Februar 1954). In: Schramm, *Dokumentation*, 364f.

⁴⁸ Für die weitere Geschichte des KSZE-Prozesses vgl. grundsätzlich: Ghebali, *Diplomatie*, 3-21; Acimovic, *Problems*, 72-138; Bredow, *KSZE-Prozess*, 33-51; Heinz Vetschera. *Sicherheit und Truppenabbau: Die Konferenzen*. Studien und Berichte des Instituts für militärstrategische Grundlagenforschung 5. Wien 1976; Gerhard Wettig. *Frieden und Sicherheit in Europa: Probleme der KSZE und MBFR*. Schriftenreihe Militärpolitik 12. Stuttgart 1975; Rüdiger Lentz. "KSZE — Ein Beitrag zur 'intersystemaren Kooperation'?". In: Klaus-Dieter Schwarz (Hg.). *Sicherheitspolitik: Analyse zur politischen und militärischen Sicherheit*. Bad Honnef 1976. 143-159; Wolfram-Georg Riggert, Alois Friedel. "Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Entwicklung von 1954 bis 1972". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2 (1973): 3-15.

Die Geschichte der KSZE ist in Form von "synchronoptischen Darstellungen" der verschiedenen Initiativen aus Ost, West und den N+N-Staaten aufbereitet in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 455-471 und II, 977-1001; Schramm, *Dokumentation*, 946-971; Hans Altmeppen. "Entspannungsinitiativen von Nato und Warschauer Pakt seit 1966: Eine synchronoptische Darstellung". In: *Beiträge zur Konfliktforschung* 3 (1972): 65-96.

Aus der Perspektive von Schweizer Wissenschaftlern: Jacques Freymond. "Welches Europa? Gedanken zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit". In: *Europa-Archiv* 7 (1973): 235-246; Daniel Frei. "Ariadnefaden im Labyrinth der Sicherheitskonferenz". In: *Schweizer Monatshefte* 2 (1974/75): 135-141; Curt Gasteyger. "Ein europäischer Rütli Schwur? Gedanken zur Europäischen Sicherheitskonferenz". In: *Schweizer Monatshefte* 6 (1975/76): 425-430.

Aus äusserst sowjetkritischer Perspektive behandeln die Vorgeschichte des KSZE-Prozesses: Institut für politologische Zeitfragen (Hg.). *Ziele sowjetischer Entspannungspolitik*. IPZ-Information: Zitate, Analysen, Kommentare K2. Zürich 1972; László Révész. *Europäische Sicherheitskonferenz und sowjetische Völkerrechtslehre*. SOI-Sonderdruck 2. Bern 1972.

⁴⁹ Note der Sowjetregierung an die Westmächte über die Vorschläge der Sowjetunion zum kollektiven Sicherheitssystem in Europa und zu der Einberufung einer Konferenz sämtlicher europäischer Staaten und der Vereinigten Staaten (24. Juli 1954). In: Schramm, *Dokumentation*, 369-371.

Staaten vorgeschlagen wurde. Weitere Initiativen der UdSSR folgten im August und Oktober 1954.⁵⁰

Der sowjetische Ministerpräsident Nikolaj Bulganin und der Aussenminister der UdSSR Wjatscheslaw Molotow unternahmen 1955 an der Vier-Mächte-Konferenz in Genf weitere Vorstösse bezüglich eines Systems der kollektiven Sicherheit.⁵¹ Aber auch diese Initiativen scheiterten an der Ablehnung des Westens, der zunächst die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten erörtern wollte. Angesichts des Konkurrenzkampfes zwischen den Blöcken, der sich in den fünfziger Jahren zu einem "unerbittlichen gegenseitigen Propagandakrieg"⁵² gesteigert hatte, waren die sowjetischen Initiativen für den Westen unannehmbar.

All diesen Bemühungen waren nach westlicher Auffassung nämlich zwei Motive zugrunde gelegt: Zum einen versuchte die Sowjetunion, ihre deutschlandpolitischen Ziele mit Hilfe multilateraler Gremien durchzusetzen, um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern. Nach dem Fehlschlagen dieser Versuche und nachdem auch der Aufbau einer westlichen Militärallianz nicht zu stören gewesen war, versuchte die Sowjetunion auf der Basis der deutschen Teilung immerhin die Anerkennung des territorialen Status quo in Europa zu erreichen. Zum anderen war die Idee eines Systems der kollektiven Sicherheit für Europa eine Konstante der sowjetischen Aussenpolitik seit den zwanziger Jahren.⁵³

Nach der Hochphase des kalten Krieges mit den Berlin-Krisen und der Kuba-Krise als Kulminationspunkten veränderte sich die Atmosphäre zwischen Ost und West merklich. Der polnische Aussenminister Adam Rapacki nahm knapp zehn Jahre nach den letzten sowjetischen Initiativen mit seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1964⁵⁴ die östlichen

⁵⁰ Erklärung der Sowjetregierung über die Einberufung einer Konferenz sämtlicher europäischer Staaten über die Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa (4. August 1954). In: Schramm, *Dokumentation*, 371f.

Note der Sowjetregierung an die Westmächte über Fragen der (...) Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz (23. Oktober 1954). In: Schramm, *Dokumentation*, 372-374.

⁵¹ Gesamteuropäischer Vertrag über kollektive Sicherheit in Europa. Vorgetragener Entwurf der sowjetischen Delegation an der Genfer Vier-Mächte-Konferenz (20. Juli 1955). In: Schramm, *Dokumentation*, 377-379.

Sowjetischer Entwurf eines allgemeinen Vertrages über kollektive Sicherheit in Europa. Vorschläge der Sowjetunion zu Punkt 1 der Tagesordnung bei der Genfer Aussenministerkonferenz (28. Oktober 1955). In: Schramm, *Dokumentation*, 381. (Wiederholung des Entwurfes vom 20. Juli 1955).

⁵² Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 10.

⁵³ Vgl. Lentz, *Intersystemare Kooperation*, 146; Woyke, *Sicherheit für Europa*, 28-30.

⁵⁴ Rede des polnischen Aussenminister vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen betreffend Sicherheit in Europa (14. Dezember 1964). In: Schramm, *Dokumentation*, 415f.

Bemühungen um Einberufung einer Sicherheitskonferenz wieder auf. Dabei regte er eine Konferenz aller europäischen Staaten an, auf der das "gesamte Problem der Sicherheit in Europa" erörtert werden sollte. In einem wesentlichen Punkt unterschied sich aber diese neue polnische Konferenzidee von den ursprünglichen sowjetischen Initiativen: Während in den fünfziger Jahren in den verschiedenen Entwürfen Moskaus die Einbindung und Neutralisierung der Bundesrepublik in ein *statisches* gesamteuropäisches Sicherheitssystem im Vordergrund stand, war nun das Konferenzprojekt zu einem *flexiblen* Instrument geworden, das in der Folge mit unterschiedlichen Zielsetzungen eingesetzt werden sollte.⁵⁵

Das Wiederaufgreifen der Konferenzidee zog eine Vielzahl von aufeinander abgestimmten Aktivitäten⁵⁶ der Sowjetunion und ihrer osteuropäischen Verbündeten nach sich. Mit dem Rechenschaftsbericht von Generalsekretär Leonid Breschnjew auf dem 23. Parteitag der KPdSU im März/April 1966⁵⁷ wurde das Projekt einer Sicherheitskonferenz "offizielle sowjetische Politik"⁵⁸. Die Rede Breschnjews muss ebenso wie der Vorschlag Rapackis zweifellos im Kontext des Bemühens gesehen werden, der Bundesrepublik Deutschland den Zugang zu Atomwaffen zu verweigern. Der Vorschlag der Europäischen Sicherheitskonferenz war hier sozusagen ein zweites Gleis der sowjetischen Nichtverbreitungspolitik. Zugleich war sie aber auch eine offensive Antwort auf die im westlichen Bündnis zutage getretenen Krisenerscheinungen — Auszug Frankreichs aus der militärischen Nato-Struktur, Scheitern des britischen EWG-Beitritts und amerikanische Drohung mit massiven Truppenrückzügen aus Mitteleuropa —, um die westliche Integration auseinanderdriften zu lassen.

Im Juli 1966 verabschiedeten die Warschauer Pakt-Staaten die *Bukarester Deklaration*⁵⁹, die erstmals alle bisherigen Vorschläge zusammenfasste und konkretisierte. Die Erklärung war auf drei Grundtöne abgestimmt, die in den folgenden Jahren in verschiedenen Variationen das durchgängige Thema der

⁵⁵ Vgl. Gerhard Wettig. *Europäische Sicherheit: Das europäische Staatensystem in der sowjetischen Aussenpolitik 1966-1972*. Düsseldorf 1972.

⁵⁶ Lentz, *Intersystemare Kooperation*, 146.

⁵⁷ Rechenschaftsbericht des Ersten Sekretärs der KPdSU Leonid Breschnjew auf dem 23. Parteitag der KPdSU (29. März 1966). In: Schramm, *Dokumentation*, 424.

⁵⁸ Helga Haftendorn. *Sicherheit und Entspannung: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. 2., überarb. Aufl. Baden-Baden 1986. 416.

Dass die Sowjetunion die polnische Initiative anfänglich nur zögernd aufgriff, kann dahingehend interpretiert werden, dass die sowjetische Führung nach dem Sturz Chruschtschows zunächst ihre innere Machtbasis zu konsolidieren und ihre aussenpolitischen Prioritäten zu definieren hatte. Vgl. ebd., 416 (Anm. 12).

⁵⁹ Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages in Bukarest zur Europäischen Sicherheit (6. Juli 1966). In: Schramm, *Dokumentation*, 425-435. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 81-86; *Europa-Archiv* 16 (1966): D 414-424.

östlichen Entspannungspolitik bildeten: Anerkennung der bestehenden Grenzen, allgemeiner Gewaltverzicht und Ausweitung der Zusammenarbeit auf die Gebiete der Wissenschaft, Technik, Kultur und Kunst. Im Zusammenhang mit der Einberufung einer europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit wurde die Auflösung der Militärbündnisse, der Abzug aller ausländischen Truppen, die zahlenmäßige Verringerung der Streitkräfte der beiden deutschen Staaten, die Errichtung von kernwaffenfreien Zonen, der Verzicht seitens der Bundesrepublik Deutschland auf den Zugang zu nuklearen Waffen sowie die Anerkennung der bestehenden Grenzen und der Existenz der DDR gefordert. Im Bekenntnis zu Prinzipien der Souveränität und nationalen Unabhängigkeit, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten als Richtlinien für die zwischenstaatlichen Beziehungen kamen die zunehmenden Selbständigkeitstendenzen in Osteuropa augenscheinlich zum Ausdruck. Aus neutraler Perspektive erwähnenswert ist die erstmalige Einladung der neutralen und blockfreien Staaten Europas.

Die Konferenz der kommunistischen und Arbeiter-Parteien Europas in Karlsbad⁶⁰ befasste sich im April 1967 auch mit europäischen Sicherheitsfragen. Unter Bezugnahme auf die Bukarester Deklaration forderte sie ein Aktionsprogramm zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit. Zielrichtung blieb aber die Auflösung der Militärblöcke und damit verbunden der Abzug der USA aus Westeuropa sowie die Anerkennung des Status quo. Auch diese jüngsten östlichen Initiativen markierten immer noch ein "Maximalprogramm", das für den Westen in dieser Form nicht annehmbar war.

1.1.2 Communiqué-Dialog zwischen Ost und West

Die Nato setzte sich seit 1966 ernsthaft mit der sowjetischen Idee einer Sicherheitskonferenz auseinander. Nachdem die Bündnispartner im *Harmel-Bericht*⁶¹ der Allianz eine *aktive Rolle* bei den Bemühungen um Entspannung in den Ost-West-Beziehungen zugewiesen hatten — die zentrale Aussage des Harmel-Berichtes lautete, dass *"militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung (...) keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung"* darstellten —, mussten sie nun auch zu den Vorschlägen der WVO für die

⁶⁰ Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiter-Parteien Europas (26. April 1967). In: Schramm, *Dokumentation*, 440-444. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 90-93; *Europa-Archiv* 11 (1967): D 259-266.

⁶¹ Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel. Anlage: Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz (13./14. Dezember 1967). In: Schramm, *Dokumentation*, 736. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 97-100; *Europa-Archiv* 3 (1968): D 73-77.

Europäische Sicherheitskonferenz Stellung nehmen. Durch die immer drängenderen Forderungen der osteuropäischen Staaten wurden die westlichen Länder dazu angehalten, die Möglichkeit der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zu erwägen. Hatte das westliche Bündnis die Bukarester Deklaration der Warschauer Pakt-Staaten noch als Versuch gewertet, Westeuropa gegen die USA auszuspielen, um so die politische Schwäche der Nato auszunützen und auf deren Auflösung hinzuwirken⁶², so versuchte nun die Atlantische Allianz vor dem Hintergrund des Entspannungsprozesses selber die Initiative zu ergreifen.

Im Juni 1968 reagierte die Nato mit dem sogenannten *Signal von Reykjavik*⁶³, in dem sie die Sowjetunion und die anderen Länder Osteuropas zu Gesprächen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen⁶⁴ aufforderte. Das Signal war keine förmliche Antwort auf die Erklärung von Bukarest, sondern eher ein vorsichtiger Gegenzug⁶⁵, um dem sich abzeichnenden Entspannungsklima gerecht zu werden.

Auf der Gegenseite aber war die Sowjetunion in diesen Monaten herausgefordert, die Zersplitterung des eigenen Blockes zu verhindern. Höhepunkt dieser Konsolidierungspolitik im sowjetischen Glacis war der Einmarsch in die Tschechoslowakei im August 1968. Erst die allmähliche Beruhigung der Situation innerhalb des Warschauer Paktes ermöglichte es den östlichen Staaten, ein paar Monate später die Idee der Europäischen Sicherheitskonferenz wieder aufzugreifen.

Der *Budapester Appell*⁶⁶ vom März 1969 zeigte eine deutliche Akzentverlagerung der sowjetischen Motive: Die Auflösung der Militärbündnisse wurde nicht mehr als vordringliches Ziel genannt, und auch die Forderung nach Abzug

⁶² Vgl. Wettig, *Frieden und Sicherheit*, 18.

⁶³ Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Reykjavik. Anlage: Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen (24./25. Juni 1968). In: Schramm, *Dokumentation*, 56-59. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 108-111; *Europa-Archiv* 15 (1968): D 357-360.

⁶⁴ Ende der sechziger Jahre wurde für diese Verhandlungen über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa die in Nato-Kreisen benutzte Abkürzung "MBFR" (*Mutual and Balanced Force Reductions*) gebräuchlich. Die Festlegung der Nato auf die Bezeichnung "MBFR" mit den sich daraus ergebenden Implikationen erschwerte jedoch eine Aufnahme des Begriffes durch die Warschauer Pakt-Staaten. Zu Beginn der Wiener Konferenz im Oktober 1973 einigten sich deshalb die Verhandlungspartner auf das Kürzel "MURFAAMCE" (*Mutual Reductions of Forces and Armaments and Associated Measures in Central Europe*). Im allgemeinen Sprachgebrauch wurde aber im Westen die Bezeichnung "MBFR" weiterverwendet.

⁶⁵ Vgl. Lentz, *Intersystemare Kooperation*, 147.

⁶⁶ Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrages an alle europäischen Staaten (17. März 1969). In: Schramm, *Dokumentation*, 451-453. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 120-122; *Europa-Archiv* 7 (1969): D 151-153.

fremder Truppen aus Europa tauchte im Communiqué nicht mehr ausdrücklich auf. Vorbedingungen des Ostens blieben aber die Anerkennung der bestehenden Grenzen, das heisst der Oder-Neisse-Linie und der innerdeutschen Grenzlinie, der Verzicht der Bundesrepublik auf die Verfügungsgewalt über Kernwaffen und die Respektierung des besonderen Status für Berlin.

Dieser Vorschlag wurde im Westen mit Interesse aufgenommen, obwohl er keine direkte Antwort auf das Signal von Reykjavik darstellte. Er zeigte immerhin das Festhalten der Sowjetunion am entspannungspolitischen Kurs. Für die "augenscheinliche Ernsthaftigkeit des Vorschlages sprach der weitgehende Verzicht auf Polemik"⁶⁷. Nicht mehr die Abkoppelung der USA von Westeuropa stand im Vordergrund, sondern die Unterzeichnung eines multilateralen Gewaltverzichtabkommens und das Interesse an wirtschaftlicher und technologischer Zusammenarbeit mit dem Westen. Der Zeitpunkt des Appells, wenige Wochen vor der Jubiläumsveranstaltung der Nato aus Anlass ihres zwanzigjährigen Bestehens, war zweifellos gut gewählt. Zum einen sollten die negativen Wirkungen des Einmarsches in die CSSR mit neuen Initiativen überspielt werden, zum anderen wurden dem Signal von Reykjavik eigene Vorschläge entgegengesetzt.

Im Rahmen der im April 1969 in Washington stattfindenden Jubiläumsfeierlichkeiten zum zwanzigsten Jahrestag der Nato-Gründung reagierten die Allianzpartner aber zurückhaltend auf die Budapester Initiative.⁶⁸ Die militärische Intervention in der Tschechoslowakei und Störmanöver auf den Zugangswegen nach Berlin weckten Zweifel an der östlichen Entspannungsbereitschaft. Der Westen verwies in seiner Antwort auf den eigenen Verhandlungsvorschlag von 1968, erklärte sich aber dennoch bereit, eine Themenliste⁶⁹ mit konkreten Problemen, die sich am ehesten für Verhandlungen eigneten, auszuarbeiten. Das grundsätzliche beiderseitige Interesse an Verhandlungen und an der Vertiefung der begonnenen Entspannungspolitik wurde sowohl im Signal von Reykjavik als auch im Budapester Appell deutlich.

⁶⁷ Schramm, *Dokumentation*, 8.

⁶⁸ Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Washington (10./11. April 1969). In: Schramm, *Dokumentation*, 70f. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 125-127; *Europa-Archiv* 10 (1969): D 235-237.

⁶⁹ Eine Aufstellung solcher Themen lag der Konferenz der Stellvertretenden Aussenminister der Nato-Staaten im November 1969 vor: Es handelte sich dabei um drei Gruppen von Themenblöcken, die zur Disposition standen: 1. Spannung vermindern und Vertrauen schaffende Massnahmen; 2. Massnahmen zur Rüstungsbegrenzung und Abrüstung; 3. Massnahmen für eine wirtschaftliche, technologische und kulturelle Zusammenarbeit. Vgl. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, 441. (Diese Themenaufstellung wurde nicht veröffentlicht).

In den intensiven Communiqué-Dialog zwischen Ost und West schaltete sich die finnische Regierung mit einem Memorandum vom Mai 1969⁷⁰ an die Regierungen aller europäischen Staaten, der USA und Kanada ein. Indem jedem einzelnen Staat eine Stellungnahme abverlangt wurde, erreichte Finnland, dass das Projekt der Europäischen Sicherheitskonferenz aus dem Kontext unverbindlicher Deklarationen herausgenommen wurde. Weiter erklärte sich die Regierung in Helsinki bereit, die Gastgeberrolle für ein Vorbereitungstreffen und die spätere Konferenz zu übernehmen.

Im Ost-West-Dialog standen sich nun zwei Verhandlungskonzepte gegenüber. Die beiden Projekte unterschieden sich in den grundlegenden Vorstellungen über die zukünftige Gestaltung der Sicherheit in Europa. Den sowjetischen Vorschlägen lag in ihrer Maximalforderung die Überzeugung zugrunde, mit einer Konferenz eine neue multilaterale Institution für ein blockübergreifendes Sicherheitssystem in Europa schaffen zu können. Im Gegensatz dazu ging der westliche MBFR-Vorschlag von der Fortdauer der beiden Militärblöcke aus, deren militärische Aufrüstung jedoch in Verhandlungen gebremst werden musste. Die Verdrängung der USA aus Westeuropa und die Ausdehnung des sowjetischen Einflusses mit Hilfe eines überwölbenden Sicherheitssystems in Europa wurde westlicherseits ebenso befürchtet wie die nachhaltige Störung der politischen und wirtschaftlichen Integration in Westeuropa und die Schwächung der Nato.⁷¹ Vor dem Hintergrund der allgemeinen Dynamisierung der Ost-West-Beziehungen aber stand das Bündnis vor der Alternative, entweder auf dem Gebiet der Entspannungspolitik selber aktiver zu werden oder den Zusammenhalt des Westens dadurch zu gefährden, dass einzelne Staaten bilaterale Vereinbarungen mit der Gegenseite suchten.

Die Annäherung zwischen den Vorstellungen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten einerseits, die vor allem eine demonstrative Ost-West-Konferenz wünschten, durch die der nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa entstandene Status quo bestätigt werden sollte, und den Interessen des Westens andererseits, der Fortschritte in konkreten Sachfragen — namentlich im Bereich der

⁷⁰ Memorandum der finnischen Regierung (5. Mai 1969). In: Schramm, *Dokumentation*, 654f. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 128f.; *Europa-Archiv* 13 (1969): D 309f.

⁷¹ Vgl. Norbert Ropers. "Die KSZE und ihre Folgewirkungen: Überblick und Zusammenfassung". In: Jost Delbrück, Norbert Ropers, Gerda Zellentin (Hg.). *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*. Köln 1977. 477-509, hier 481.

Zu Problemen bei der Ausarbeitung der Verhandlungspositionen innerhalb der Nato und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) vgl. Peter Becker. *Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland: Der aussenpolitische Entscheidungsprozess bis zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki*. Bonner Beiträge zur Politikwissenschaft 3. Münster-Hamburg 1992. 105-127.

Truppenreduktionen — erreichen wollte, vollzog sich auf zwei Ebenen: Eines- teils im oben dargestellten Communiqué-Dialog⁷², in dem beide Lager ihre Posi- tionen darlegten, Akzente setzten und Verhandlungsbereitschaft signalisierten, und andernteils über vielfältige bilaterale Kontakte zwischen westlichen und östlichen Politikern.⁷³

Dabei ist aber nicht ausser acht zu lassen, dass ein wesentlicher Beitrag zur Einberufung der Europäischen Sicherheitskonferenz durch die N+N-Staaten geleistet wurde. Ihre diesbezügliche Motivation gründete vor allem in der Erwartung, durch die Konferenz ihr politisches Eigengewicht verstärken zu können, auch in der Hoffnung, eine Bestätigung ihres Status und ihrer Politik erhalten zu können. In der Tat gelang es den neutralen und blockfreien Staaten im Verlaufe der Vorbereitungen der KSZE, einen "überzeugenden Part im Konzert der Staaten und Interessen"⁷⁴ zu übernehmen, dessen Bedeutung in Ost und West nur langsam erkannt wurde, später aber an der Vorkonferenz in Helsinki voll zum Tragen kam.

Die Mehrzahl der N+N-Staaten nahm die östlichen Verfahrensvorschläge grundsätzlich positiv auf. In inhaltlichen Fragen aber neigte sie klar der west- lichen Position zu, dass über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus auch konkrete Sachfragen zu beraten seien.⁷⁵ Besonders in der Frage des Gewalt- verzichts zeigte sich deutlich, dass die bündnisfreien Staaten ein starkes Inter- esse hatten, den Einsatz militärischer Gewalt zu verhindern und der sowjeti- schen Doktrin von der "begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten" mit der Betonung der nationalen Eigenständigkeit entgegenzutreten.⁷⁶

⁷² Vgl. das Schaubild bei Helga Haftendorn. *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung: Zur Aussenpolitik der BRD 1955-1973*. Düsseldorf 1974. 324f.

⁷³ Die grösste praktische Bedeutung in diesem Zusammenhang hatte der Geheimbesuch des Sicherheitsberaters des amerikanischen Präsidenten Nixon, Henry Kissinger, im April 1972 in Moskau.

⁷⁴ Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, 447.

⁷⁵ Vgl. Zielinski, *Neutrale und blockfreie Staaten*, 149-151.

⁷⁶ Neuhold, *Neutrale Staaten*, 55f. zeigt auf, dass die Neutralen grundsätzlich an folgenden Entwicklungen im internationalen Umfeld speziell interessiert sein müssen: 1. Verminderung des Machtunterschiedes zwischen den Neutralen und den beiden Blöcken; 2. Einhaltung möglichst vollkommener Machtsymmetrie zwischen den Konfliktparteien; 3. Entspannung zwischen den Konfliktmächten, da damit der Handlungsspielraum in sachlicher und räumlicher Hinsicht wächst. Diese Ausgangsposition hatte zur Folge, dass die Neutralen (und auch die Blockfreien) seit jeher der Entspannung in Europa besondere Bedeutung zumassen. Deshalb betonten diese auch einen engen Zusammenhang zwischen der KSZE und der Verminderung des Militärpotentials sowie der Erhaltung des machtpolitischen Gleichgewichtes in Europa.

Vgl. auch: Daniel Frei. *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen*. Zürich-Genf 1969. Hier werden erstmals systematisch die für den Erfolg oder Misserfolg neutraler Politik massgebenden Faktoren ausdifferenziert.

1.1.3 Entwicklung der Konferenzagenda

Die qualitative Veränderung im Ost-West-Dialog wurde an der Reaktion des Warschauer Paktes auf das finnische Memorandum deutlich. In der im Ton noch verbindlicher als der Budapester Appell gehaltenen *Prager Erklärung*⁷⁷ vom Oktober 1969 begrüßten die Aussenminister das Angebot Finnlands. Von politischen Voraussetzungen oder einer Auflösung bestehender Bündnisstrukturen war keine Rede mehr. Konkret wurden zwei Themen für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz vorgeschlagen: Verzicht auf Gewaltanwendung oder -androhung in den gegenseitigen Beziehungen der europäischen Staaten und Erweiterung der gleichberechtigten Handels-, Wirtschafts- und wissenschaftlich-technischen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten. Der Vorschlag konkreter Daten für die Zusammenkunft, der Verzicht auf Polemik sowie die Bereitschaft, die Konferenz in bi- und multilateralen Konsultationen vorzubereiten, waren mehr als alle propagandistischen Paukenschläge ein Indiz dafür, dass die Sowjetunion am Zustandekommen der Europäischen Sicherheitskonferenz in hohem Masse interessiert war. Die Prager Deklaration bestätigte aber auch den Eindruck westlicher Politiker, dass die Sowjetunion das Konferenzprojekt als ein "Instrument blockkonformer Westpolitik"⁷⁸ benutzte.

Im Westen wurde die östliche Reaktion als positives Zeichen für das ernsthafte Interesse des Warschauer Paktes gewertet. Dennoch war die westliche Haltung noch immer von einem skeptischen Grundtenor begleitet, da die Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas offenblieb. Die Nordatlantische Allianz antwortete mit ihrer *Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit*⁷⁹, die sie anlässlich der Ratstagung des Nordatlantikrates in Brüssel vom Dezember 1969 verabschiedete. Das grundsätzliche Interesse an einer Sicherheitskonferenz wurde dabei an die Bedingung einer frühzeitigen und sorgfältigen Vorbereitung sowie an die Erwartung konkreter Ergebnisse geknüpft. Dazu war es notwendig, dass zuvor Fortschritte in den laufenden Ost-West-Verhandlungen — Vier-Mächte-Gespräche über Berlin und amerikanisch-sowjetische Verhandlungen über eine Reduzierung der strategischen Waffen-

⁷⁷ Erklärung der Konferenz der Aussenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages in Prag betreffend Europäischer Sicherheitskonferenz (30./31. Oktober 1969). In: Schramm, *Dokumentation*, 473f. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 155-157; *Europa-Archiv* 23 (1969): D 551f.

⁷⁸ Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, 420.

⁷⁹ Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel. Anlage: Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit (4./5. Dezember 1969). In: Schramm, *Dokumentation*, 105-108. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 167-170; *Europa-Archiv* 4 (1970): D 79-82.

systeme — erzielt würden. Die Minister erneuerten weiter ihr Angebot von Reykjavik aus dem Jahr 1968, über Fragen der Abrüstung im Rahmen des MBFR-Projekts zu verhandeln, und schlugen zusätzlich als Themen die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Umwelt und des kulturellen Austausches vor. Gefordert war insbesondere eine grössere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Information zwischen Ost und West. Insgesamt legte die Erklärung die Nato-Staaten in keiner Weise fest, unterstrich aber ihre Bereitschaft zu Gesprächen.

Im *Signal von Rom*⁸⁰ vom Mai 1970 bekräftigte der Nato-Ministerrat anlässlich seiner Frühjahrestagung die grundsätzlich positive Haltung zu Verhandlungen. Dabei wurde der MBFR-Vorschlag mit dem Projekt einer Sicherheitskonferenz verknüpft, und die interessierten Staaten wurden zu exploratorischen Gesprächen eingeladen. Gleichzeitig wurden vier Kriterien für Truppenverminderungen genannt: keine Beeinträchtigung der Sicherheit, Gegenseitigkeit und Ausgewogenheit, Einbeziehung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften und Verifizierung und Kontrolle. Als weitere Hauptthemen wurden die Ausarbeitung von Grundsätzen zwischenstaatlicher Beziehungen (einschliesslich des Gewaltverzichts), grössere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Information sowie die Förderung der Zusammenarbeit im kulturellen, wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Bereich und auf dem Gebiet des Umweltschutzes genannt. Mit diesem Signal schlug die Nato erstmals konkrete Themen für eine Sicherheitskonferenz vor.

Die darauffolgenden Communiqués beider Seiten und die zahlreichen bilateralen Kontakte, in die auch teilweise die neutralen und blockfreien Staaten eingebunden wurden, waren vom Bestreben gekennzeichnet, in den offenen Punkten betreffend Teilnehmerkreis, Konferenzform und Inhalte eine Annäherung zu erreichen.

Im *Budapester Memorandum*⁸¹ vom Juni 1970 reagierten die Aussenminister der Warschauer Pakt-Staaten auf die Aufforderung der Nato, zur Frage der Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas an der Konferenz

⁸⁰ Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Rom (26./27. Mai 1970). In: Schramm, *Dokumentation*, 136-139. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 212-215; *Europa-Archiv* 13 (1970): D 318f.

Erklärung der Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Bündnisses über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen. Anlage zum Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Rom (26./27. Mai 1970). Nur in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, 215f.

⁸¹ Memorandum der Konferenz der Aussenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages in Budapest zu Fragen der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz (22. Juni 1970). In: Schramm, *Dokumentation*, 520-522. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 225-227; *Europa-Archiv* 14 (1970): D 323f.

und zum MBFR-Projekt Stellung zu nehmen. Darin wird die Mitwirkungsmöglichkeit der beiden nordamerikanischen Staaten ausdrücklich erwähnt. Umgekehrt erwarteten die osteuropäischen Staaten auch die gleichberechtigte Teilnahme der DDR. Konkret wurden drei mögliche Konferenzinhalte formuliert: Neben den beiden bereits in der Prager Erklärung angesprochenen Themen — Gewaltverzicht und Zusammenarbeit in Handel, Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Kultur — wurde neu angeregt, in einem *ständigen* Organ über die Frage der Verminderung ausländischer Streitkräfte zu verhandeln. Mit diesem Memorandum war zumindest die Diskussion über den Teilnehmerkreis an einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz abgeschlossen.

Bis zuletzt blieb offen, wie das MBFR-Projekt in den KSZE-Prozess einbezogen beziehungsweise wie beide Projekte miteinander verbunden werden sollten. In seiner Rede vom Mai 1971 erklärte Generalsekretär Leonid Breschnjew erstmals eindeutig die Bereitschaft der Sowjetunion zu MBFR-Verhandlungen. Dieses *Signal von Tiflis*⁸² liess noch offen, wie die beiden Konferenzprojekte miteinander in Beziehung stehen sollten. Der Entscheid, über Truppenreduzierungen und über europäische Sicherheit auf zwei getrennten, aber parallel stattfindenden KSZE- und MBFR-Konferenzen zu verhandeln, fiel in der Folge anlässlich des amerikanisch-sowjetischen Gipfeltreffens im Mai 1972 in Moskau.⁸³

Die Nato-Staaten folgten dieser bilateral getroffenen Absprache und schlugen in ihrem Communiqué der Ministertagung in Bonn vom Mai 1972⁸⁴ dementsprechend vor, die MBFR-Verhandlungen *parallel* zu den multilateralen Vorbereitungsgesprächen über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa durchzuführen. Gleichzeitig forderten sie jedoch, auch sicherheitspolitische Themen "einschliesslich bestimmter militärischer Massnahmen" im Rahmen einer KSZE zu behandeln.

Nach den verschiedenen östlichen und westlichen Vorschlägen zur Tagesordnung war klar, dass nicht nur Fragen der politischen und zum Teil militäri-

⁸² Rede des sowjetischen Generalsekretärs Leonid Breschnjew zum 50. Jahrestag der Georgischen Sowjetrepublik in Tiflis (14. Mai 1971). In: Schramm, *Dokumentation*, 923. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 14 (1971): D 348. Im Quellenband von Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, nicht enthalten.

⁸³ Vgl. Riggert, *Sicherheit und Zusammenarbeit*, 14f. Die Bemühungen um eine Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa, MBFR-Verhandlungen, werden ausgezeichnet dargestellt in: Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, 517-611.

⁸⁴ Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikkrates in Bonn (30./31. Mai 1972). In: Schramm, *Dokumentation*, 354f. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 411-414; *Europa-Archiv* 15 (1972): D 353-355.

schen Sicherheit auf der Konferenzagenda standen, sondern auch Probleme der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit Inhalt der Gespräche bilden sollten, um zur Überwindung der Blockkonfrontation beizutragen. Im Überblick lassen sich folgende vier Themenblöcke bilden: 1. Politische und militärische Aspekte der europäischen Sicherheit sowie Grundsätze der zwischenstaatlichen Beziehungen (vor allem Gewaltverzicht); 2. Erweiterung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und Zusammenarbeit auf den Gebieten der Technologie und Wissenschaft sowie Zusammenarbeit im Umweltschutz; 3. Kontakte zwischen den Menschen, Kultur- und Informationsaustausch; 4. Mögliche institutionelle Folgen der Konferenz. Insbesondere gelang es dem Westen mit Unterstützung der neutralen europäischen Staaten, im Tagesordnungspunkt "Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Information" ein offensives, dynamisches Ziel in die Konferenz einzubringen. Diese formale Übereinstimmung der von der Nato und der WVO vorgeschlagenen Konferenzagenda darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die einzelnen Punkte nur Chiffren waren für unterschiedliche politische Zielsetzungen.

Seit die finnische Regierung in ihrem zweiten Aide-Mémoire vom November 1970⁸⁵ ihre Bereitschaft zur Übernahme der Gastgeberrolle für multilaterale Vorgespräche erneuert hatte, drängte die Sowjetunion auf die Aufnahme des institutionalisierten KSZE-Dialogs. Verschiedene Initiativen der N+N-Staaten verstärkten den Druck auf die westlichen Regierungen, die Einberufung von nicht allzu vielen Vorbedingungen abhängig zu machen. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Gespräche über die Begrenzung strategischer Rüstungen im Mai 1972 (SALT I)⁸⁶ erklärten sich die Nato-Staaten schliesslich zur Aufnahme der Vorbereitungsgespräche in Finnland bereit.

1.2 Multilaterale Konferenzdiplomatie

⁸⁵ Aide-Mémoire der finnischen Regierung an die Regierungen aller europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanada zur Frage der Europäischen Sicherheitskonferenz (24. November 1970). In: Schramm, *Dokumentation*, 676f. Vgl. auch: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 244f.; *Europa-Archiv* 3 (1971): D 72.

⁸⁶ Die Abkürzung steht für *Strategic Arms Limitation Talks*. Diese Gespräche über die Begrenzung der strategischen Rüstungen wurden seit November 1969 zwischen den USA und der Sowjetunion geführt. Am 26. Mai 1972 unterzeichneten die beiden Regierungen einen auf unbegrenzte Zeit geschlossenen Vertrag über die Begrenzung von Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen (ABM-Vertrag: *Anti Ballistic Missile*) sowie ein auf fünf Jahre begrenztes Interimsabkommen über bestimmte Massnahmen hinsichtlich der Begrenzung von strategischen Offensivwaffen. Daran anschliessend fanden die von 1973 bis 1979 dauernden SALT II-Verhandlungen statt. Seidelmann, *KSZE-Prozess*, 9 bezeichnet den Zusammenhang zwischen den SALT-Rüstungskontrollverhandlungen, den Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin und den Ostverträgen der Bundesrepublik einerseits und den KSZE-Vorbereitungen andererseits als "positiven Spill-over-Effekt".

Nachdem mit der Parallelität von KSZE und MBFR das letzte grosse Hindernis ausgeräumt worden war, begann eine neue Phase im Entspannungsprozess. Nach mehrjährigen bilateralen Kontakten trat nun die Vorbereitung der KSZE in ihr *multilaterales* Stadium. Der KSZE-Prozess erstreckte sich in den folgenden Jahren auf drei Verhandlungsrunden: Vorbereitende Konsultationen in Dipoli, Aussenministerkonferenz in Helsinki und Genfer Kommissionsphase. Als Abschluss der ersten Etappe dieser multilateralen Konferenzdiplomatie konnte schliesslich die Schlussakte wiederum in Helsinki unterzeichnet werden.

Die KSZE unterschied sich von den bisherigen multilateralen Konferenzen vor allem dadurch, dass sie der "zentrale Ort" war, "an dem alle Formen der Ost-West-Diplomatie aufeinander bezogen wurden".⁸⁷ Die spezifischen Arten des zwischenstaatlichen Verhandeln waren dort verkoppelt: Die traditionelle bilaterale Diplomatie kam im zwischenstaatlichen Verkehr über die akkreditierten Botschafter zum Ausdruck, die Konferenzdiplomatie in den multilateralen Verhandlungen zwischen den nationalen Delegationsleitern, die Integrationsdiplomatie in den Abstimmungen zwischen den übernationalen Gemeinschaften Nato und WVO und schliesslich die Gipfel-Diplomatie in den Begegnungen der Staats- und Regierungschefs.⁸⁸

Die Merkmale und Strukturen der multilateralen KSZE-Diplomatie waren dadurch gekennzeichnet, dass eine Einigung in erster Linie nicht durch das Aufeinanderzugehen von zwei oder mehreren Extrempunkten aus erzielt wurde, sondern durch das Einsetzen eines Referenzpunktes, von dem ausgehend eine detaillierte Einigung abgeleitet wurde. Entsprechend ist in den Verhandlungen zeitlich zwischen einer *Formula-* und einer *Detailphase*⁸⁹ zu unterscheiden: Während der Vorbereitungsgespräche in Dipoli und dem Aussenministertreffen

⁸⁷ Gerda Zellentin. "Zur Rolle der Konferenzdiplomatie in den Ost-West-Beziehungen". In: Delbrück, *Grünbuch*, 13-26, hier 15f. Becker, *KSZE-Prozess*, 24f. übernimmt die formalen Ebenen der Ost-West-Diplomatie von Zellentin.

Treffend drückt es Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 493 aus: "Die KSZE ist ein prägnantes Beispiel für eine immer bedeutsamer gewordene multilateral abgestimmte Aussenpolitik. Im Ergebnis ist diese vor allem gekennzeichnet durch einen überaus komplexen innerstaatlichen und intragouvernementalen Interaktionsprozess mit Explorationen, Vorbereitungsphasen, Sondierungen, umfangreichem Kommunikationsfluss sowie Verhandlungen und Entscheidungen in unterschiedlichen Gremien zwischen Ost und West."

⁸⁸ Grundsätzlich ist zusätzlich die für den KSZE-Prozess in der Anfangsphase allerdings unbedeutende "parlamentarische Diplomatie als multilaterale Debatte nationaler Delegierter in internationalen Organisationen" miteinzubeziehen. Vgl. Zellentin, *Konferenzdiplomatie*, 15 (Schaubild 1).

Der Beginn des KSZE-Prozesses wird vielfach auch als "Einstieg in eine neue Art von Politik" bezeichnet. Vgl. Seidelmann, *KSZE-Prozess*, 5f.; Zellentin, *Konferenzdiplomatie*, 17-20.

⁸⁹ Vgl. Zielinski, *Neutrale und blockfreie Staaten*, 153-169.

von Helsinki einigten sich die Teilnehmer auf die grundlegenden Arbeitsmethoden und Tagesordnungspunkte, welche gleichsam die Referenzpunkte bildeten. Diese Phase lässt sich als Formulaphase bezeichnen. Sie ist von der Detailphase der eigentlichen Konferenz zu trennen, wo die Unterhändler in Genf, ausgehend von der von allen Seiten getragenen Formula, die Details der späteren Vereinbarungen, welche die Textgrundlagen für die KSZE-Schlussakte bildeten, in verschiedenen Kommissionen verhandelten. In der Detailphase musste eine Einigung über Einzelheiten jedes übergeordneten Themas, jedes Punktes auf der Traktandenliste erzielt werden.

Obwohl mit dem Einbezug der N+N-Staaten der Ost-West-Charakter der KSZE nicht so offensichtlich war, blieb der grundsätzliche Antagonismus zwischen beiden Teilen Europas in diesen Verhandlungen dennoch bestimmend. Die neutralen und blockfreien Staaten hatten jedoch eine wichtige, in einigen Fragen mittels ihrer Kompromissvorschläge gar entscheidende "Katalysator-Funktion"⁹⁰. Dabei ist aber (noch) nicht von einer abgestimmten N+N-Politik zu sprechen. Der Charakter der N+N-Gruppe prägte sich je nach behandeltem Thema unterschiedlich stark aus. In dieser ersten Etappe multilateraler Konferenzdiplomatie bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte kann nur ansatzweise von der "Gruppe der N+N-Staaten" gesprochen werden.⁹¹

1.2.1 Vorbereitende Konsultationen in Dipoli

Auf Einladung der finnischen Regierung traten am 22. November 1972 in Dipoli bei Helsinki rund 200 diplomatische Vertreter⁹² aus 32 europäischen Staaten

⁹⁰ Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 59.

Eine wichtige Rolle spielten namentlich die von den N+N-Staaten arrangierten informellen Konsultationen in Genf. Diese sogenannten "non-group"-Sitzungen wurden abwechselnd von einem N+N-Staat in dessen Räumen durchgeführt und umfassten Delegationen aus Bulgarien, der DDR, Polen, Sowjetunion, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien, Niederlande und später auch Kanada und Norwegen. Oftmals konnte bereits hier ein Konsens für die nachfolgenden Verhandlungen gesichert werden. Vgl. Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 521.

⁹¹ Vgl. Zielinski, *Neutrale und blockfreie Staaten*, 230-234.

⁹² Bei den Delegationsleitern handelte es sich um die in Finnland akkreditierten Botschafter der jeweiligen Teilnehmerstaaten.

Albanien lehnte eine Teilnahme an der KSZE grundsätzlich ab; es begründete seine Haltung damit, dass die KSZE nur ein Werkzeug der hegemonialen Bestrebungen der Sowjetunion und der USA sei.

sowie den Vereinigten Staaten und Kanada zusammen, um vorbereitende Konsultationen für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu führen.⁹³ Die Konsultationen — der sogenannte "Botschaftersalon" — liefen in vier Gesprächsrunden ab, die zwischen dem 22. November 1972 und dem 8. Juni 1973 stattfanden.⁹⁴ Das Tauziehen in der ersten und zweiten Phase über die prozeduralen Vorbereitungen der KSZE hatte den Erfolg, dass der vom Westen gewünschten detaillierten Konferenzvorbereitung der Weg geebnet wurde. Die zweite Phase diente zur Sichtung der verschiedenen Vorschläge zur Tagesordnung. Die eigentlichen Schwierigkeiten begannen in der dritten und vierten Phase, als sich die Delegationen bemühten, die Mandate für die nachfolgende Kommissionsarbeit zu formulieren. Bereits während dieser Vorverhandlungen wurden die unterschiedlichen inhaltlichen Standpunkte, welche die einzelnen Regierungen mit der Konferenz verbanden, sichtbar. Diese sollten auch den späteren Verlauf der KSZE bestimmen.

Bei den anfänglichen Diskussionen über Prozeduren betonte namentlich die Delegation Rumäniens die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der einzelnen Staaten. In den durch Konsens angenommenen Verfahrensregeln wurde schliesslich festgelegt, dass sich die Staaten auf der Grundlage souveräner Gleichheit und als unabhängige Staaten *ausserhalb* der militärischen Bündnisse beteiligen. Während die Staaten des Warschauer Paktes an einer kurzen, auf höchster Regierungsebene stattfindenden Konferenz interessiert waren, wollten die westlichen Vertreter durch sorgfältige Vorbereitungen im Hinblick auf Ergebnisse namentlich im Bereich der menschlichen Kontakte das Risiko einer spektakulären Entspannungskonferenz ohne greifbare Resultate vermindern.⁹⁵ Auch die N+N-Staaten waren an einem gedrosselten

Monaco war erst auf der Hauptkonferenz anlässlich des Aussenministertreffens in Helsinki im Juni 1973 diplomatisch vertreten.

⁹³ Vgl. zu den multilateralen Konsultationen von Dipoli: Ferraris, *Report on a Negotiation*, 9-88; Jürgen Diesel. "Die Vorbereitungsgespräche in Helsinki für eine 'Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa'". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36 (1973): 8-12; Karl E. Birnbaum. "Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Die Internationale Politik: Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* (1973/1974): 159-174, hier 159-162; Acimovic, *Problems*, 116-123.

⁹⁴ Die vier Gesprächsrunden dauerten vom 22. November bis 15. Dezember 1972; vom 15. Januar bis 9. Februar; vom 26. Februar bis 6. April; vom 25. April bis 8. Juni 1973. Vgl. zu den einzelnen Phasen: *Archiv der Gegenwart*, 28. November 1972, 17767 A (1. Phase); *Archiv der Gegenwart*, 4. April 1973, 17779 A (2. Phase); *Archiv der Gegenwart*, 12. April 1973, 17803 A (3. Phase); *Archiv der Gegenwart*, 14. Juni 1973, 17971 C (4. Phase). Einzelne Grundsatzklärungen der Botschafter sind enthalten in: *Europa-Archiv* 13 (1973): D 347-368. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 131-152.

⁹⁵ Vgl. Hans-Peter Schwarz. "Sicherheitskonferenz und westliche Sicherheitsgemeinschaft". In: *Europa-Archiv* 24 (1972): 823-834.

Verhandlungstempo interessiert, um ihre Positionen zu allen Punkten einbringen zu können.

Beim Themenkreis *Sicherheit* herrschte weitgehende Übereinstimmung, dass ein Katalog von zwischenstaatlichen Verhaltensprinzipien aufzustellen sei. Hier stand die bedingungslose Respektierung der Souveränität im Vordergrund. Meinungsunterschiede traten bei der Frage auf, inwiefern die KSZE konkrete Massnahmen auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit erörtern sollte. Während die WVO-Staaten — mit Ausnahme Rumäniens — das Thema überhaupt nicht besprechen wollten, setzten sich die Nato-Länder und die meisten Neutralen für vertrauensbildende Massnahmen (Ankündigung von Manövern, Austausch von Manöverbeobachtern) ein. Für eine möglichst enge Verbindung zwischen KSZE und MBFR traten vor allem die N+N-Staaten ein.

Die grösste Annäherung zeigte sich auf dem Gebiet der *Zusammenarbeit*. Die Bereiche Handel, Industrie, Wissenschaft und Technik sowie Umweltschutz standen hierbei im Mittelpunkt. Die osteuropäischen Staaten führten auch die kulturelle Zusammenarbeit an, die von den westlichen und den neutralen Teilnehmern aber dem gesonderten Themenkreis der Verstärkung der menschlichen Kontakte durch "freien Austausch von Menschen, Ideen und Information" zugeordnet wurde.⁹⁶ In dieser für den Westen und die N+N-Staaten zentralen Frage der *menschlichen Kontakte* konnten dem Osten nur durch einen Kompromiss Zugeständnisse abgerungen werden: Als der Westen sich bereit erklärte, im Prinzipienkatalog — dem sogenannten "Dekalog" — die Unverletzlichkeit der Grenzen als eigenständige Formel zu akzeptieren, war auch die sowjetische

Eine sorgfältige Vorbereitung sollte durch einen sogenannten "bottom-up approach" erreicht werden: Dabei ging es darum, zuerst die speziellen Probleme einer Dimension zu lösen und erst anschliessend eine Überschrift für die Tagesordnungspunkte zu formulieren. Daneben versuchten die westlichen Verhandlungspartner in den einzelnen Arbeitsgruppen parallel zu Ergebnissen zu kommen, indem die Verhandlungen der Untergruppen miteinander verknüpft wurden.

⁹⁶ Die westlichen Vertreter konnten bei der Betonung der menschlichen Kontakte von einem taktischen Vorteil profitieren, gaben sie doch die definitive Einwilligung zum Abhalten der Konferenz noch nicht. Die Ost-Seite war dennoch erst nach der Rede von Leonid Breschnjew vom 21. Dezember 1972 bereit, über Fragen des Austausches von Menschen, Ideen und Information zu verhandeln. Vgl. Gerhard Henze. "Neue Aufgaben der Entspannungspolitik: Freizügigkeit und verbesserte Informationsmöglichkeiten als Ziele der KSZE". In: *Europa-Archiv* 18 (1975): 567-576, hier 569. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 77-86; László Révész. *Zusammenarbeit mit Regierenden oder Regierten? Die osteuropäische Haltung zur Frage der menschlichen Beziehungen und des freien Informationsflusses an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. SOI-Sonderdruck 5. Bern 1974.

Seite zu Konzessionen auf dem Gebiet der menschlichen Kontakte und Information bereit.⁹⁷

Die Idee eines *permanenten Organs* für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit, das als Konsultativgremium gegebenenfalls auch nachfolgende Konferenzen vorbereiten sollte, wurde von den Staaten des Warschauer Paktes vorgetragen. Diesem Gedanken standen die westlichen und neutralen Staaten allerdings eher zurückhaltend gegenüber.

Entsprechend dieser Hauptthemen unternahm die schweizerische Delegation, die in der zweiten Gesprächsrunde von allen Konferenzteilnehmern ein diesbezügliches Mandat erhalten hatte, eine Sammlung und Sortierung der von den einzelnen Delegationen eingebrachten Vorschläge nach Themen, die in vier sogenannten "Körben" zusammengefasst wurden: Korb I: Sicherheit; Korb II: Zusammenarbeit; Korb III: Kulturelle und menschliche Kontakte; Korb IV: Fragen der Institutionalisierung.⁹⁸ Diese Synopse der Vorschläge zur Tagesordnung fand breite Anerkennung und diente als Grundlage aller weiteren Verhandlungen.

Ein bereits vor Beginn der Helsinki-Konsultationen in bilateralen Kontakten ausgehandelter französischer Vorschlag, den organisatorischen Ablauf der KSZE betreffend, wurde einstimmig angenommen. Die KSZE sollte demnach in verschiedenen Phasen durchgeführt werden: Beginnend mit einer einleitenden Aussenministerkonferenz hatte die eigentliche Arbeitsphase in verschiedenen Kommissionen zu erfolgen. Als Abschluss war eine Konferenz auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vorgesehen.

In dieser Vorverhandlungsphase in Dipoli wurde in Form der *Schlussempfehlungen*⁹⁹ — des sogenannten "Blauen Buches" — ein Konsens erarbeitet. Diese Empfehlungen enthielten als Kernstück spezifische Mandate für die nach-

⁹⁷ Birnbaum spricht von einem "ausgewogenen Kompromiss" innerhalb der einzelnen Abschnitte der menschlichen Kontakte. Vgl. Karl E. Birnbaum. *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine Zwischenbilanz der Genfer Kommissionsphase*. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik 2. Bonn 1974. 9. Eine Kurzfassung ist unter dem Titel "Die Genfer Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Zwischenbilanz" erschienen in: *Europa-Archiv* 10 (1974): 305-317.

Die Aussagen Birnbaums sind um so wertvoller, als dieser den Verhandlungsablauf aus nächster Nähe verfolgen konnte: Er führte verschiedene Interviews mit Delegationsmitgliedern und konnte Einsicht nehmen in damals noch unveröffentlichte Konferenzdokumente.

⁹⁸ Arbeitspapier mit vier Körben, verfasst durch die schweizerische Delegation (29. Januar 1973). In: *Archiv der Gegenwart*, 4. April 1973, 17782.

⁹⁹ Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen in Helsinki (8. Juni 1973). In: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 593-607. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 13 (1973): D 369-380. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 153-164. Vgl. allgemein zu den Schlussempfehlungen: Birnbaum, *Zwischenbilanz*, 5-10.

folgende Kommissionsarbeit sowie allgemeine Hinweise zur Organisation der KSZE, Tagesordnung und entsprechende Themenschwerpunkte, Verfahrensregeln sowie ein Finanzierungsschlüssel. Sie bildeten den grundlegenden *äusseren* Rahmen der nachfolgenden Verhandlungen.

1.2.2 Aussenministerkonferenz von Helsinki

Nach dieser sechsmonatigen Vorbereitung begann mit einem Treffen der Aussenminister der 35 Teilnehmerstaaten¹⁰⁰ vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki *offiziell* die erste Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.¹⁰¹ Dabei oblagen den Regierungsvertretern zwei Aufgaben: Zum einen hatten sie den Standpunkt des eigenen Landes zu den allgemeinen Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit in einer Grundsatzerklärung¹⁰² darzulegen. Zum anderen ging es darum, sich mit den Vorbereitungen für die nachfolgende in Genf stattfindende Kommissionsphase zu befassen. Sie billigten dabei die Schlussempfehlungen der vorberatenden Konsultationen von Dipoli.

Der Aussenministerkonferenz kam so nur die Funktion zu, die Hauptkonferenz offiziell und öffentlichkeitswirksam zu eröffnen. Auf die Inhalte und Schwerpunkte der nachfolgenden Detailverhandlungen konnten die Minister nur durch eigene Vorschläge und Akzentsetzungen in ihren Grundsatzreferaten einwirken.

Die Sowjetunion legte dabei das Schwergewicht auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen, der die Voraussetzung für einen Frieden in Europa darstelle. Die westliche Seite betonte das Prinzip des Gewaltverzichts. In den Vordergrund ihrer KSZE-Politik gerückt wurde aber die Forderung nach konkreten Fortschritten im Bereich der humanitären Erleichterungen.

Eine grössere Anzahl von Delegationen legte bereits hier Vorschläge vor; andere kündigten entsprechende Initiativen an. Die WVO-Staaten präsentierten — mit Ausnahme Rumäniens — ein Paket aufeinander abgestimmter Entwürfe zu allen Tagesordnungspunkten.¹⁰³ Die Delegationen der Nato-Staaten verzich-

¹⁰⁰ Monaco war nun mit einem diplomatischen Vertreter erstmals direkt am Prozess beteiligt.

¹⁰¹ Communiqué über die erste Phase der KSZE in Helsinki (7. Juli 1973). In: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 716f. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 16 (1973): D 494. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 232.

Vgl. zur Aussenministerkonferenz in Helsinki: Ferraris, *Report on a Negotiation*, 89-98; Birnbaum, *Sicherheit und Zusammenarbeit*, 162f.; Ders., *Zwischenbilanz*, 10-13; Acimovic, *Problems*, 123f.

¹⁰² Einzelne Grundsatzserklärungen der Aussenminister sind enthalten in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 611-676. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 16 (1973): D 429-471. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 167-209.

¹⁰³ Die Entwürfe sind enthalten in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 678-714. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 16 (1973): D 481-489. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 219-228.

teten auf die Vorlage vorformulierter Initiativen, unterbreiteten aber eine Vielzahl von Richtlinien und Grundsätzen zu einzelnen Aspekten der Tagesordnung.¹⁰⁴ Seitens der N+N-Staaten ist insbesondere der jugoslawische Entwurf einer Prinzipien Deklaration über die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten¹⁰⁵ erwähnenswert.

1.2.3 Genfer Kommissionsphase

Die wichtigste Phase der KSZE fand vom 18. September 1973 bis 21. Juli 1975 in Genf statt.¹⁰⁶ In langwierigen Verhandlungen wurden die Worthülsen der Schlussempfehlungen von Dipoli mit Inhalt gefüllt. In total 2'385 offiziellen Sitzungen, davon allein 1'700 Kommissionssitzungen und mehr als 320 Treffen des Koordinationsausschusses der Delegationsleiter, in zahlreichen informellen und inoffiziellen Gesprächskreisen wurde aus den 30 Textentwürfen, die nach dem Aussenministertreffen vorlagen, und rund 100 weiteren Vorschlägen, die im Laufe der zweijährigen Genfer Verhandlungen dazukamen, der Text einer Grundsatzklärung über die künftige Gestaltung der Ost-West-Beziehungen in Europa ausgearbeitet.¹⁰⁷

Durch die vorausgegangenen multilateralen Konsultationen war der Rahmen in mehrfacher Weise bereits vorstrukturiert: *Inhaltlich* durch die Mandate der Schlussempfehlungen von Dipoli für die Arbeit der Kommissionen und Unterausschüsse sowie des Koordinationsausschusses; *verhandlungstaktisch*, indem die Interessen der beteiligten Akteure wie auch der Verhandlungsspielraum zwischen den Teilnehmern bereits in den vorgängigen Konsultationen sichtbar geworden waren; *prozedural*, da sich die drei Staatengruppen bereits durch die blockinterne Abstimmung auf der Bühne etabliert hatten.¹⁰⁸

Offizielle Arbeitsorgane waren der Koordinationsausschuss der 35 Delegationsleiter, der auf die Ausgewogenheit zwischen den Arbeitsergebnissen der einzelnen Kommissionen und Arbeitsgruppen zu achten hatte, die Kommissionen zu den drei Schwerpunkten der Tagesordnung — Sicherheit, Zusammen-

¹⁰⁴ Die Entwürfe sind enthalten in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 678-714. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 16 (1973): D 472-480. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 210-218.

¹⁰⁵ CSCE/II/28. Entwurf einer Deklaration der für die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten geltenden Prinzipien (6. Juli 1973). In: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 710-714. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 16 (1973): D 490-493. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 228-231.

¹⁰⁶ Vgl. zur Genfer Kommissionsphase: Ferraris, *Report on a Negotiation*, 99-400; Birnbaum, *Sicherheit und Zusammenarbeit*, 164-174; Ders., *Zwischenbilanz*, 14-53; Acimovic, *Problems*, 124-137.

¹⁰⁷ Die Zahlenangaben sind Acimovic, *Problems*, 329f. (Anhang 1 und 2) entnommen.

¹⁰⁸ Vgl. Haftendorn, *Sicherheit und Zusammenarbeit*, 461.

arbeit und menschliche Fragen — sowie die zwölf Unterkommissionen. Die Aufgabenstellung dieser Arbeitsorgane war bereits in den Schlussempfehlungen von Dipoli festgelegt worden.¹⁰⁹

Die 22 Monate dauernde Verhandlungsphase war in fünf Abschnitte gegliedert. In einer ersten Runde (18. September bis 14. Dezember 1973) fand eine Generaldebatte über die Gesamtthematik der Konferenz statt, die aber zu keiner Annäherung in den wichtigsten strittigen Punkten führte. Im zweiten Abschnitt (15. Januar bis 5. April 1974) begannen die Konferenzteilnehmer mit der Redaktion der Texte der einzelnen Körbe. In der dritten (22. April bis 26. Juli 1974) und vierten (19. September bis 20. Dezember 1974) Phase versuchten die Delegationen für die umstrittenen Themen Formulierungen zu finden, denen alle Teilnehmer zustimmen konnten. Im fünften Abschnitt (20. Januar bis 21. Juli 1975) verhandelten die Diplomaten über die Endredaktion der Schlussakte und über die Modalitäten der letzten KSZE-Phase in Helsinki.

Bei den *Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen* ging es im Grunde darum, wie Ost, West und die N+N-Staaten die Voraussetzungen für Entspannung in Europa definieren wollten. Die Sowjetunion strebte in erster Linie eine formelle Bestätigung des territorialen Status quo an. Für sie war deshalb der Dekalog — insbesondere die Festschreibung des Prinzips der Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen — das Kernstück ihrer Konferenzdiplomatie. Im Gegensatz zu dieser *statischen* Zielsetzung begriffen die westlichen Teilnehmerstaaten ihre Politik als *dynamisch*: Sie wollten zwar die bestehenden politi-

¹⁰⁹ Vgl. Übersicht der einzelnen Kommissionen in: Ghebali, *Diplomatie*, 9 (Schaubild 1); Woyke, *Sicherheit für Europa*, 202 (Anhang 10).

Die Kommissionen waren in ihrem Tätigkeitsgebiet wie folgt umschrieben:

- *Kommission für Fragen der Sicherheit in Europa*: Der Verhandlungsauftrag lautete, in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen Prinzipien zu formulieren, von denen sich die Staaten in ihren gegenseitigen Beziehungen leiten lassen sollten, sowie Vorschläge für eine Konkretisierung des Gewaltverzichts und für Methoden zur friedlichen Regelung von Streitfällen auszuarbeiten.

- *Kommission für Fragen der Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt*: Sie sollte Richtlinien und konkrete Empfehlungen erarbeiten für eine erweiterte Kooperation auf der Grundlage der Gegenseitigkeit der Vorteile und Verpflichtungen sowie unter Berücksichtigung der Unterschiede der wirtschaftlichen und sozialen Systeme. Dabei sollte sie von folgenden Unterkommissionen unterstützt werden: Handel, Industrielle Kooperation, Wissenschaft und Technik, Umwelt und Zusammenarbeit auf anderen Gebieten (Verkehr, Arbeitsmarkt, Tourismus).

- *Kommission für Fragen der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen*: Sie erhielt den Auftrag, alle Möglichkeiten zu prüfen, die zur Erleichterung des kulturellen und wissenschaftlichen Austausches, zur grösseren Verbreitung von Informationen, zu verstärkten Kontakten zwischen den Menschen und zur Lösung humanitärer Fragen führen könnten. Folgende Unterkommissionen wurden gebildet: Menschliche Kontakte, Information, Kultureller Austausch, Bildungswesen.

schen, militärischen und ökonomischen Systeme weder abschaffen noch verändern, aber dennoch die Möglichkeit zu ihrer Wandlung nicht vollends ausschliessen. Im Vordergrund standen daher die Grundsätze des Gewaltverzichts und die Möglichkeit zu einvernehmlichen Grenzänderungen, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Achtung von auf das Individuum bezogenen Menschenrechten. Darin stimmten auch die N+N-Staaten überein; namentlich die Blockfreien wollten die Souveränität und Gleichberechtigung aller Staaten und das Selbstbestimmungsrecht und das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten im Prinzipienkatalog verankert sehen. Diese unterschiedlichen Interessenlagen deuten schon an, wie schwierig es war, sich auf einen gemeinsamen "Wohlverhaltenskodex"¹¹⁰ zu verständigen.

Im Bereich der Aspekte *militärischer Sicherheit* betonte der Westen den engen Zusammenhang zwischen den politischen und militärischen Komponenten der Sicherheit. Diesem Junktum entsprachen die vertrauensbildenden Massnahmen wie Ankündigung militärischer Manöver und Austausch von Militärbeobachtern, das heisst "weiche" Instrumente der militärischen Sicherheit. Solche Massnahmen, so die westlichen Vertreter, beeinträchtigten weder die legitimen Sicherheitsinteressen noch die Souveränität der Teilnehmerstaaten, sondern sie seien vielmehr geeignet, die der militärischen Konfrontation inhärenten Gefahren zu verringern. Dieser Vorschlag wurde von den N+N-Staaten weitgehend unterstützt. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten aber vertraten die Auffassung, dass auf militärischem Gebiet nur kleine Schritte möglich seien, ehe nicht der politische Entspannungsprozess wesentlich vorangekommen sei. Den westlichen Delegationen warf der sowjetische Vertreter vor, die von ihnen gewünschte Transparenz diene in Wirklichkeit der Spionage und säe daher Misstrauen. Bis unmittelbar vor Abschluss der Genfer Kommissionsitzungen weigerte sich die Sowjetunion daher einzuwilligen. Erst als die Gefahr bestand, dass auch andere Teile der Schlussakte platzen könnten, lenkte Moskau schliesslich in einigen Punkten ein. So unausgewogen daher das Verhältnis zwischen politischen und militärischen Entspannungsschritten auch war, so sollte doch nicht übersehen werden, dass die vertrauensbildenden Massnahmen der einzige Bereich waren, in dem konkrete Vereinbarungen getroffen wurden. Ihre Einhaltung wurde trotz des grundsätzlich freiwilligen Charakters ein Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Entspannungsbemühungen.¹¹¹

¹¹⁰ Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, 465.

¹¹¹ Vgl. zu einer umfassenden Bewertung der vertrauensbildenden Massnahmen: Wolf Graf von Baudissin. "Vertrauensbildende Massnahmen als Instrument kooperativer Rüstungs-

In der Frage der *Ost-West-Wirtschaftskooperation* hatte die Sowjetunion zunächst die Absicht verfolgt, eine Art europäische Wirtschaftscharta auszuarbeiten, mit der ein langfristiges Kooperationsprogramm zwischen Ost und West eingeleitet werden sollte. Dabei war aber insbesondere die Formulierung einer Bestimmung, wonach die Vorteile und Verpflichtungen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Systemen ausgewogen sein, das Meistbegünstigungsrecht gewährt und Handelshemmnisse abgebaut werden müssten, umstritten. Entsprechend bot die Abfassung des Unterkapitels "Handel" am meisten Probleme. In den Bereichen der industriellen Kooperation dagegen traten keine grösseren Schwierigkeiten zutage. In den Fragen des wissenschaftlich-technologischen Austausches und der Probleme der Umwelt — die KSZE war das *erste* Forum überhaupt, auf dem Ost und West Umweltprobleme thematisierten — gab es kaum Kontroversen. Der Unterausschuss konnte die Arbeit bereits im Juni 1974, also ein Jahr vor den anderen Gremien, abschliessen. Grundsätzlich sind im Vergleich zu den anderen Themen die Verhandlungen in Korb II als Erfolg zu werten.

Im Themenkomplex *menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch* waren zwei grundlegende Gegensätze auszumachen: Zum einen herrschte Dissens darüber, ob primär ein verbesserter Kulturaustausch angestrebt werden solle, wie dies der Osten wollte, oder ob eine Erleichterung der menschlichen Kontakte erreicht werden solle, wie dies der Westen favorisierte. Zum anderen wollte die Sowjetunion ein *allgemein* gehaltenes Dokument verabschieden, das unter dem Primat der Prinzipienklärung stand — in seiner Reichweite folglich eingeschränkt war —, während die westlichen und die N+N-Staaten an *konkreten* Ergebnissen in einzelnen Sachbereichen interessiert waren. Trotz zahlreicher Vermittlungsversuche der N+N-Gruppe konnten die östlichen Befürchtungen, die Forderungen nach grösserer Freizügigkeit von Menschen, Ideen und Information führe zu einer Destabilisierung ihres Systems, nicht ausgeräumt werden. Es war somit nicht möglich, in der Schlusserklärung unmittelbare Individual- oder Gruppenrechte zu fixieren. Gesamthaft war in Korb III kaum mehr als ein Mindeststandard erzielt worden.

Die Frage der *Folgen der Konferenz* berührte in zentraler Weise die Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses.¹¹² Für die Sowjetunion, die in der Vorbereitungsphase ein permanentes Organ gefordert hatte, stand das Motiv im Vorder-

steuerung". In: Delbrück, *Grünbuch*, 215-229; Victor-Yves Ghebali. *Confidence-Building Measures within the CSCE Process: Paragraph-by-Paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Régimes*. UNIDIR-Publications 3/1989. New York-Genf 1989.

¹¹² Vgl. Gerda Zellentin. "Für und Wider die Institutionalisierung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)". In: *Europa-Archiv* 4 (1973): 147-150.

grund, ihren Einfluss in Europa zu verstärken, um Europa nach Ablösung der gegenwärtigen Blöcke mit einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem überwölben zu können. Aus diesem Grund verhielten sich die westlichen Staaten äusserst skeptisch gegenüber diesem Vorschlag. Die neutralen und blockfreien Staaten schliesslich tendierten dazu, eher die Chancen als die Gefahren eines europäischen Forums zu sehen, da ihre Mitsprachemöglichkeiten gestärkt würden. Der Westen erkannte aber im Laufe der Genfer Kommissionsphase, dass sich mittels festgelegter Konferenzfolgen auch der "Nach-Konferenzprozess in gewissem Grade steuern und Druck in Richtung Implementierung der Ergebnisse ausgeübt werden konnte"¹¹³. Umgekehrt gab Moskau seine Pläne zur Errichtung eines blockübergreifenden Sicherheitssystems in dem Masse auf, wie es eine Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft und der Nordatlantischen Allianz bei der Abstimmung derer Ostpolitik erkennen musste. Schliesslich setzte sich der westliche Vorschlag zur Einberufung einer Folgekonferenz für 1977 in Belgrad durch. Dieses Konzept entsprach der Strategie des etappenweisen Vorgehens des Westens.

Nachdem die letzten Streitfragen in den Körben I und III in zäher Kleinarbeit in "dramatic final days"¹¹⁴ während der Genfer Kommissionsphase hatten ausgeräumt werden können, waren sich alle Teilnehmerstaaten über die Einberufung der letzten Phase der KSZE, des Treffens der Staats- und Regierungschefs zur Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki, einig.

1.3 Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte

Am 30. Juli 1975 konnte der finnische Staatspräsident Urho Kekkonen das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki eröffnen. An diesem Anlass würdigten die höchsten Vertreter der beteiligten Länder zum einen in ihren Erklärungen die KSZE als Erfolg fast zehnjähriger Entspannungsbemühungen. Zum anderen erfolgte durch sie die Unterzeichnung der Schlussakte in einer feierlichen Zeremonie am 1. August 1975. Damit wurden multilaterale Verhandlungen abgeschlossen, die insgesamt 31 Monate gedauert hatten.

Die Gipfelkonferenz bot den Politikern aus Ost und West sowie den N+N-Staaten vor den Augen der Weltöffentlichkeit ein Forum, um die Konferenzergebnisse aus ihrer Sicht zu akzentuieren. Generalsekretär Leonid Breschnjew ging soweit, die politische Entspannung in Europa als "unumkehrbar" zu bezeichnen, wobei er jedoch anmerkte, dass diese vordringlich durch Mass-

¹¹³ Haftdorn, *Sicherheit und Entspannung*, 485.

¹¹⁴ Ferraris, *Report on a Negotiation*, 399.

nahmen zur militärischen Entspannung ergänzt werden müsse. In Übereinstimmung mit ihrer während der Kommissionsberatungen eingenommenen Position betonten die östlichen Staaten die Bedeutung der Prinzipienklärung und hoben die Anerkennung des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten hervor. Dagegen betonten die westlichen Regierungschefs, dass mit der KSZE-Schlussakte nur eine Grundlage für den weiteren Entspannungsprozess gelegt worden sei, dass aber deren Implementierung darüber entscheiden werde, ob dieser von Dauer sei. Das Hauptgewicht wurde auf Fortschritte bei der Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Ost und West und insbesondere bei der Beachtung der Menschenrechte gelegt.¹¹⁵

Am Ende dieser ersten Periode multilateraler Entspannungspolitik stand als greifbares Ergebnis die *Schlussakte von Helsinki*.¹¹⁶ Die KSZE-Schlussakte ist Ausdruck der in den langwierigen Verhandlungsphasen erzielten Kompromisse. Das Schlussdokument bildet so ein "grossangelegtes Panorama"¹¹⁷ von Kooperationsmöglichkeiten und Prinzipien sowie Absichtserklärungen. Thematisch gliedert es sich in einen protokollarischen und politischen Einleitungstext sowie fünf Hauptdokumente, die folgenden Themen gewidmet sind:

- *Fragen der Sicherheit in Europa (mit Prinzipienkatalog);*
- *Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie der Umwelt;*
- *Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum;*¹¹⁸
- *Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen;*
- *Folgen der Konferenz.*

¹¹⁵ Einzelne Erklärungen der Staats- und Regierungschefs sind enthalten in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 782-909. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 20 (1975): D 539-574. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 285-319; *Archiv der Gegenwart*, 1. August 1975, 19610 A.

¹¹⁶ Die Schlussakte von Helsinki wurde in der Schweiz in vollem Wortlaut offiziell publiziert in: *BBl* 1975 II 924.

Vgl. unter den unzähligen Veröffentlichungen der KSZE-Schlussakte: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 913-966. Vgl. auch: *Europa-Archiv* 17 (1975): D 437-484. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 237-284; *Archiv der Gegenwart*, 25. Juli 1975, 19582 C.

Eine gute, kommentierte Übersicht zur Konstruktion der Schlussakte bieten: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 527-583; Bredow, *KSZE-Prozess*, 51-68; Vetschera, *Sicherheit und Truppenabbau*, 39-60.

¹¹⁷ Bredow, *KSZE-Prozess*, 45.

¹¹⁸ Entgegen den Absichten der Grossmächte wurde infolge des Nahostkrieges 1973 die Frage des Mittelmeerraumes auf der Sicherheitskonferenz eingehender behandelt. Dazu trug bei, dass nahezu ein Drittel der Teilnehmerstaaten Mittelmeeranrainer sind, und sich überdies bei den Vorverhandlungen die nichteuropäischen Mittelmeerstaaten Algerien, Ägypten, Israel, Marokko, Syrien und Tunesien äussern konnten.

Im Kern war die Schlussakte das Ergebnis eines "Tauschhandels", der es ermöglichte, die divergierenden Interessen der beiden Blöcke miteinander zu verknüpfen: Dem östlichen Streben nach Anerkennung der Nachkriegsordnung und vermehrten Wirtschaftskontakten stand das westliche Bemühen um Einbindung der sowjetischen Aussenpolitik in ein "Regelwerk"¹¹⁹ und um mehr Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Information gegenüber.¹²⁰

Die eigentliche Leistung aber lag in der Konstruktion der Schlussakte: In ihr wurden mit Ausnahme der Abrüstung und Rüstungskontrolle erstmals alle gesamteuropäischen Konfliktthemen aufgelistet. Die politischen, ökonomischen, militärischen und ideologischen Positionen aller Teilnehmerstaaten kamen zum Ausdruck, was die Grenzen, aber auch die Möglichkeiten der Annäherung deutlich machte. Entsprechend waren einzelne Ergebnisse nicht mehr als ein ausgewogener Kompromiss auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Die Qualität der Beschlüsse reichte dabei von Formelkompromissen bis zu ersten praktischen Vorgaben wie vertrauensbildenden Massnahmen.

Mit diesem Dokument wurde erstmals ein Konsenspapier über Form und Ziel der Entspannungspolitik ausgearbeitet, dem beide Seiten des geteilten Europas zustimmten und das von allen europäischen Ländern (mit Ausnahme Albaniens) und den beiden nordamerikanischen Staaten akzeptiert wurde. Die Schlussakte bot erstmals einen Massstab, um den politischen Willen aller europäischer Staaten,

"im Interesse der Völker ihre Beziehungen zu verbessern und zu verstärken, in Europa zum Frieden, zur Sicherheit, zur Gerechtigkeit und zur Zusammenarbeit sowie zur Annäherung zwischen ihnen und zu den anderen Staaten der Welt beizutragen",¹²¹

auf der Basis gemeinsam ausgehandelter und beschlossener normativer Werte zu messen.

Dennoch ist zu beachten, dass die KSZE keine völkerrechtlich bindenden Bestimmungen hervorbrachte. Ihre Beschlüsse waren nicht mehr als Absichtserklärungen mit rein politisch-moralischer Verbindlichkeit. Aber das Konferenzprinzip des "blockübergreifenden Multilateralismus", die allseitige Zustimmung und die Arbeitsweise auf der Basis des Konsens steigerte den Wert der Schlussakte erheblich. Die politische Symbolik der Gipfelkonferenz, die Publi-

¹¹⁹ Schlotter, *Neue KSZE*, 13.

¹²⁰ Bredow, *KSZE-Prozess*, 71: Die Schlussakte wurde zum "Bezugsdokument für demokratische Bestrebungen 'von unten'", was insbesondere in den Gründungen der verschiedenen "Helsinki-Gruppen" in Ost und West zum Ausdruck kam.

¹²¹ *BBl* 1975 II 924 (Präambel der KSZE-Schlussakte).

zität der Schlussakte durch die Veröffentlichungen in regierungs- und parteioffiziellen Medien und die Vereinbarung, dass auf Folgetreffen die Implementierung der Schlussakte diskutiert werden solle¹²², verstärkte ihr Gewicht noch mehr. Mit der Erarbeitung der Schlussakte war somit kein Endpunkt gesetzt worden. Im nachhinein hat sie sich als nützlicher Bezugspunkt erwiesen und als brauchbarer Ausgangspunkt für weiterführende Annäherungen.¹²³

Das Ende der ersten Etappe des KSZE-Prozesses bildete damit einen Höhepunkt der Entspannungspolitik. 30 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die KSZE die erste multilaterale und blockübergreifende Konferenz zwischen Ost und West unter Einschluss der neutralen und blockfreien Staaten, die sich mit Fragen der Kooperation und Sicherheit befasste. Die Vorgeschichte und der Konferenzverlauf waren Spiegelbild des Ost-West-Antagonismus, der Grenzen der Kooperationsfähigkeit der beiden Blöcke. Die Ergebnisse der KSZE veränderten die politischen Begebenheiten denn auch nicht. Dies war aber auch von der ersten Begegnung der europäischen Staaten nach Jahren ausschliesslicher politischer Konfrontation im kalten Krieg nicht zu

¹²² So heisst es am Ende der Schlussakte, dass die Teilnehmerstaaten der Überzeugung seien, sie müssten, *"um die von der Konferenz verfolgten Ziele zu erreichen, neue unilaterale, bilaterale und multilaterale Anstrengungen machen und den durch die Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozess"* fortsetzen. *BBl* 1975 II 1000 (Folgen der Konferenz).

Hier ist bereits der Begriff "Prozess" zur Hand, der fortan die Dynamik der Ost-West-Konferenzdiplomatie bezeichnen sollte.

¹²³ Vgl. zur Bewertung der KSZE-Schlussakte: Hans-Peter Schwarz. *Zwischenbilanz der KSZE*. Stuttgart 1977; Alois Riklin. "Beurteilung der KSZE-Schlussakte". In: Ders. et al. *Die Schweiz und die KSZE: Stand 1977*. SAD-Arbeitsheft W 12. Zürich 1977. 9-14; Ders. *Beurteilung der KSZE-Schlussakte*. Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen 49. St. Gallen 1977.

Zur rechtlichen Beurteilung der Schlussakte sind hilfreich: Theodor Schweisfurth. "Zur Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlussakte". In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 36 (1975): 681-721; Hans-Joachim Schütz. "Probleme der Anwendung der KSZE-Schlussakte aus völkerrechtlicher Sicht". In: Delbrück, *Grünbuch*, 155-175.

erwarten. Aber die erzielten Resultate waren Ausdruck geänderter Interessenlagen auf beiden Seiten namentlich vor dem Hintergrund der sich seit den sechziger Jahren abzeichnenden Entspannungsbereitschaft zwischen der Sowjetunion und den USA.¹²⁴

¹²⁴ Vgl. zur Bewertung des KSZE-Prozesses: Wolfgang Wagner. "Eine Station auf einem langen Wege: Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Europa-Archiv* 15 (1975): 479-482. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 63-66; Klaus Blech. "Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozess: Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz". In: *Europa-Archiv* 22 (1975): 681-692. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 87-98; Eugeniusz Guz, Hans Achim Weseloh (Hg.). *Der Kongress von Helsinki: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Stuttgart 1975; Bergedorfer Gesprächskreis (Hg.). *Entspannungspolitik nach Helsinki: Eine Zwischenbilanz*. Protokoll des Bergedorfer Gesprächskreises zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft 55. Hamburg 1976.

2. KAPITEL

ERWEITERUNG DES AUSSENPOLITISCHEN SPIELRAUMES DER SCHWEIZ IN DEN SECHZIGER UND SIEBZIGER JAHREN

2.1 Dynamisierung der multilateralen Aussenbeziehungen

Die Annäherung zwischen den in der Nordatlantischen Allianz zusammengeschlossenen westeuropäischen Staaten und den im sowjetischen Herrschaftsbereich liegenden osteuropäischen Ländern in den sechziger und siebziger Jahren, die unter anderem schliesslich in die KSZE als wichtigstes Forum der multilateralen Entspannungspolitik mündete, beeinflusste auch die Stimmungslage in der Schweiz. Zwar bildete die Bipolarität der beiden Supermächte USA und UdSSR nach wie vor ein entscheidendes Merkmal der internationalen Verhältnisse. Die Beziehungen dieser in Europa engagierten Mächte waren aber durch eine allmähliche Auflockerung der Interessengegensätze geprägt. Diese durch die beginnende *Entspannung* veränderte Rahmenbedingung bildete einen ersten Einflussfaktor auf die konzeptionelle Ausgestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen ab den sechziger Jahren.

Für die Stellung der Schweiz waren aber insbesondere die strukturellen Veränderungen in *wirtschaftlicher* Hinsicht entscheidend: Durch den Aufstieg Westeuropas etablierte sich ein neues wirtschaftliches Machtzentrum, das in einem Umfeld zunehmender Interdependenz und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen operierte. Die Schweiz war durch die fortschreitende *Integrationsentwicklung* in Westeuropa herausgefordert, strebten doch die an diesem Prozess beteiligten Staaten über eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Ausprägung der Europäischen Gemeinschaft eine politische Finalität an. Dieses zweite Element war im wesentlichen massgebend für die schweizerischen Aussenbeziehungen, im speziellen für die Europapolitik.¹²⁵

Vor dem Hintergrund dieser beiden veränderten internationalen Rahmenbedingungen begann eine neue Ära in der schweizerischen Aussenpolitik, ist

¹²⁵ Zur Stellung der Schweiz im internationalen System in den sechziger und siebziger Jahren vgl. grundsätzlich: Rudolf Bindschedler. "Internationaler Bezugsrahmen der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 147-158; Ders. *Die Schweiz in der Völkergemeinschaft von morgen*. Eidgenössische Zukunft 8. Bern 1969; Daniel Frei. "Die Schweiz im internationalen System". In: Jürg Steiner (Hg.). *Das politische System der Schweiz*. Piper Reihe Sozialwissenschaft 5. München 1971. 163-200; Ders. *Internationaler Kontext*, 467-484; Ders. (Hg.). *Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt*. Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung N.F. 5. Zürich 1977.

doch eine Erweiterung des aussenpolitischen Spielraumes vor allem in bezug auf Europa zu konstatieren. Der Bundesrat war bestrebt, von der rigiden Neutralitätsdoktrin, welche die schweizerische Aussenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg geprägt hatte, abzurücken. Die Aktivierung der Aussenpolitik stand dabei im Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach gleichberechtigter Partizipation und Mitgestaltung einerseits und dem tradierten schweizerischen Selbstverständnis als "Sonderfall" andererseits.¹²⁶

Nachfolgend wird die in den sechziger und verstärkt in den siebziger Jahren eintretende Dynamisierung der schweizerischen Aussenbeziehungen dort aufgezeigt, wo sie in *multilateralen* Gremien sichtbar wurde. Zuerst ist aber ein kurzer Rückblick auf die konzeptionelle Ausgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik, wie sie sich zu Beginn der sechziger Jahre

¹²⁶ Vgl. grundlegend zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik das Standardwerk von Edgar Bonjour. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bde. Basel-Stuttgart 1970-1980; Ders. *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*. Basel-Stuttgart 1978; Ders. "Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik in ihren Grundzügen". In: Riklin, *Handbuch*, 57-80; Joseph Bösch. "Epochen der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 81-120; Hans Haug. *Neutralität und Völkergemeinschaft*. Zürich-St.Gallen 1962.

Für einen Abriss der Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg vgl. grundsätzlich: Altermatt, *Geschichte*, 61-74; Linke, *Aussenpolitik*, 393-415; Tanner, *Grundlinien*, 5-17; Paul Jolles. "Schweizerische Europapolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 397-422; Klaus Jacobi. "Schweizerische Europapolitik". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 409-424; Pierre du Bois. *Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945-1992*. Zürich 1990; Jürg Martin Gabriel. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld 1990; Benedikt von Tschärner. *Aussenwirtschaft und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz*. Zürich 1984; Raymond Probst. *"Good Offices" in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht-Boston-London 1989; Konrad Stamm. *Die Guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Diss. Bern-Frankfurt 1974.

Überdies sei an dieser Stelle vermerkt, dass im *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik 1975 und 1992* in den Kapiteln zu den einzelnen internationalen Organisationen auch Angaben zum Verhältnis der Schweiz zur jeweiligen Organisation enthalten sind, auf die hier nicht verwiesen wird.

Eine vorzügliche Übersicht über die Tätigkeiten der jeweiligen Aussenminister bietet Urs Altermatt (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon*. Zürich-München 1991.

Zu Fragen der Neutralität und der europäischen Integration vgl. grundsätzlich: Hans-Peter Brunner. *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele*. Schweizer Studien zum Internationalen Recht 58. Diss. Zürich 1989; Robert Christian van Ooyen. *Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945*. Europäische Hochschulschriften XXXI/203. Diss. Frankfurt am Main et al. loc. 1991; Alois Riklin. "Die Neutralität der Schweiz". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 191-209 (Der Beitrag ist leicht erweitert auch erschienen als: Ders. *Die dauernde Neutralität der Schweiz*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen 176. St. Gallen 1991.); Walter Gyger. *Schweizerische Neutralität II: Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*. SAD-Arbeitsheft S 7. Zürich 1974.

präsentierte, notwendig, da diese die nachfolgenden Ereignisse massgeblich mitprägte.

2.1.1 Erbe der "Ära Petitpierre"

In der langen "Ära Petitpierre"¹²⁷ — Bundesrat Max Petitpierre war von 1945 bis 1961 als Vorsteher des Politischen Departementes für die Geschicke der schweizerischen Aussenpolitik verantwortlich — konnte sich die Schweiz Mitte der vierziger Jahre aus der Isolation, die durch das Abseitsstehen im Zweiten Weltkrieg bedingt war, lösen und gelangte im internationalen Umfeld zu neuem Ansehen. Aussenminister Petitpierre verstand es trotz seines vorsichtigen aussenpolitischen Agierens, die Sonderstellung der Schweiz nach aussen verständlich zu machen und insbesondere die Dienstleistungsfunktion der Neutralität¹²⁸ in Form der sogenannten "Guten Dienste" hervorzuheben. Dennoch: Die Schweiz baute ihre zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Grundsatz der Unabhängigkeit auf und stützte sich dabei auf ihre restriktive Neutralität. Damit hatte diese Ausrichtung einen grundsätzlich *abwehrenden Charakter*, der in einem Umfeld eng verflochtener Weltwirtschaft nicht die beste Ausgangslage für eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit schuf.

Die konzeptionelle Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik wurde traditionellerweise als "eindimensional"¹²⁹ begriffen, wurde doch im Einklang mit den Zweckartikeln der Bundesverfassung von 1848/74¹³⁰ das *Unabhängigkeitsziel* immer wieder betont. Der allmählichen Relativierung der schweizerischen Unabhängigkeit im Geflecht zunehmender Interdependenz zum Trotz bewegte sich die schweizerische Diplomatie in dieser Periode überwiegend im Rahmen nationalegoistischer Staatsräson.¹³¹ Diese Zielbestimmung lässt sich

¹²⁷ Vgl. Louis-Edouard Roulet (Hg.). *Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuenburg 1980; Altermatt, *Bundesräte*, 431-436.

¹²⁸ Zu den einzelnen Funktionen der Neutralität (Integrations-, Unabhängigkeits-, Freihandels-, Gleichgewichts-, Dienstleistungsfunktion) vgl. grundlegend: Alois Riklin. "Funktionen der schweizerischen Neutralität". In: Bernard Prongué et al. (Hg.). *Passé pluriel: En hommage au professeur Roland Ruffieux*. Freiburg 1991. 361-394; Ders. *Funktionen der schweizerischen Neutralität*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen 160. St. Gallen 1991.

¹²⁹ Alois Riklin. "Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 21-56, hier 30.

¹³⁰ Art. 2 BV: "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen".

¹³¹ Eine nüchterne, pragmatische Politik wird in dieser Zeit von Rudolf Bindschedler vertreten, indem er vor aussenpolitischem Aktivismus warnt: "Ein Kleinstaat muss sich darauf beschränken, seine Unabhängigkeit, Sicherheit und seine wirtschaftliche Existenz zu wahren. Mehr kann er im allgemeinen nicht tun; an dieser Tatsache ändern alle Vorwürfe des Immobilismus und der Passivität nichts. Eine 'aktiverer' Aussenpolitik, die irrealer Ziele anstrebt, ist sinnlos und gefährdet höchstens das Land. Aktivität um der

zum Teil auch bis in die hier interessierende Zeitperiode der sechziger und siebziger Jahre verfolgen, obwohl gerade damals "missionarische und solidarische Publizistik"¹³² eine Ausweitung dieses engen Korsetts der schweizerischen Aussenpolitik forderte. So heisst es in den Richtlinien der Regierungspolitik für die erste Hälfte der siebziger Jahre, dass die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit als "*unser wichtigster Auftrag*"¹³³ zu bezeichnen sei. Ein schweizerischer Beitrag zur internationalen Friedenssicherung wird

Aktivitäten willen ist ein irrationaler Zug gewisser Kreise. (...) Weil die faktische Interdependenz viel weiter geht als in früheren Zeiten (...) wird sich ohnehin eine im einzelnen beweglichere und aktivere Aussenpolitik ergeben." Bindschedler, *Völkergemeinschaft*, 30f.

Vgl. auch: Linke, *Aussenpolitik*, 413: Die Unabhängigkeit wurde rückblickend in offiziellen Verlautbarungen des Bundesrates ab 1961 zu verschiedenen Zeitpunkten relativiert, indem Abhängigkeiten in *wirtschaftlicher* Hinsicht (OECD; 1961), in bezug auf die *Uno* (1968), in bezug auf die *Sicherheitspolitik* (1973), im *Energiesektor* (1974) — und seit 1988 in bezug auf die *europäische Integration* festgestellt wurden.

¹³² Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien*, 30.

Als prominente Beispiele einer kritischen Auseinandersetzung mit der damaligen Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik und als Exempel der Propagierung einer aktiveren Aussenpolitik der Schweiz seien verschiedene Beiträge des damals seit kurzem als Professor an der Hochschule St. Gallen wirkenden Alois Riklin Anfang der siebziger Jahre erwähnt: Ders. *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft 1. Bern-Stuttgart 1975. (Diese Studie beinhaltet die Ergebnisse des Auftrages an Riklin, den dieser im Rahmen der 1972 eingesetzten aussenpolitischen Studiengruppe des EPD erhalten hatte.) Diese Gedanken wurden auch gekürzt publiziert in: Ders. "Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 21-56. Vgl. auch: Ders. *Zur Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik: EPD-Gutachten*. Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen 12 und 16 (Nachtrag). St. Gallen 1973; Ders. "Schweizerische Unabhängigkeit heute". In: *Schweizer Monatshefte* 3 (1974/75): 163-173; Ders. *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*. SAD-Arbeitsheft W 10. Zürich 1975; Ders. *Modell einer schweizerischen Aussenpolitik: Ein Diskussionsbeitrag*. SAD-Arbeitsheft W 6. Zürich 1970; Ders. "Neutralität — Mittel zu welchem Zweck?". In: *Wirtschaft und Recht — Sonderheft "Probleme der Neutralität"* 2 (1974): 121-126.

Auch der junge Zürcher Professor Daniel Frei publizierte verschiedene Arbeiten über die aktive Aussenpolitik: Ders. *Neutralität — Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld 1967; Ders. "Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität". In: *Wirtschaft und Recht — Sonderheft "Probleme der Neutralität"* 2 (1974): 109-118; Ders. "Aktivere Aussenpolitik der Schweiz?". In: *Europa-Archiv* 24 (1969): 651-671; Ders. "Neutralität und Aktivität: Einige theoretische Erwägungen". In: *Schweizer Monatshefte* 7 (1969/70): 60-70; Ders. "Sendungsgedanken in der schweizerischen Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6 (1966): 98-113.

Vgl. auch: Walter Gyger. *Schweizerische Neutralität in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*. SAD-Arbeitsheft S 9. Zürich 1974; Markus Ronner (Hg.). *Aktive Neutralität*. Eidgenössische Zukunft 6. Bern 1967; Sonderthema "Aktivere schweizerische Aussenpolitik". In: *Schweizer Rundschau* 4/5 (1967): 193-298; Hans-Peter Furrer, Antoine Martin. "Entweder — Oder: Gedanken über die Grundlagen einer aktiven schweizerischen Aussenpolitik". In: *Schweizer Rundschau* 1 (1964): 9-20.

¹³³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971-1975 (13. März 1972). In: *BBl* 1972 I 1035.

zwar "nicht ausgeschlossen"¹³⁴, der Friede ist aber, im Gegensatz zur Unabhängigkeit, "für sich allein kein Ziel"¹³⁵. Dies verdeutlicht, dass der feststellbare dynamische Aufbruch Anfang der siebziger Jahre in den schweizerischen Aussenbeziehungen durch isolationistische Grundhaltungen konterkariert wurde.

Die Prinzipien der Neutralität, Solidarität, Universalität und der Disponibilität wurden seit Ende des Zweiten Weltkrieges in offiziellen Verlautbarungen der Bundesbehörden regelmässig als "Maximen" der schweizerischen Aussenpolitik bezeichnet. Dabei wurden sie aber nicht als Ziel, sondern als *Mittel* zum Zweck der Unabhängigkeitsbehauptung verstanden.¹³⁶ Von diesen Maximen ist einzig die Neutralität bereits im Verfassungstext¹³⁷ enthalten, die anderen drei traten erst nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich hinzu,¹³⁸ nicht zuletzt, um die Negativauswirkungen der Neutralitätsmaxime zu kompensieren.¹³⁹ So

¹³⁴ Ebd., 1042.

¹³⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: *BBl* 1973 II 112, hier 117.

¹³⁶ Ausdrücklich als "Mittel" bezeichnet zum Beispiel in: Bundesrat, *Richtlinien 1971-1975*, 1035. Die Neutralität sei "*Richtlinie, aber nicht Selbstzweck der schweizerischen Aussenpolitik*"; sie sei eines der "*Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit*".

¹³⁷ Vgl. Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 BV.

¹³⁸ *Solidarität*: Es lassen sich zwei Bedeutungen der Solidaritätsmaxime unterscheiden: Zum einen die "humanitäre Solidarität" als Einsatz zugunsten notleidender Menschen im Ausland, zum anderen die "kooperative Solidarität" als Bereitschaft der Schweiz zur Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und sozialen Fragen.

Universalität: Gemeint ist das Prinzip der "weltumfassenden Beziehungen zu allen Staaten". In ihrer Ausprägung bedeutet dies dreierlei: Erstens unterhält die Schweiz zu allen Staaten diplomatische Beziehungen; zweitens ist die Schweiz im Aussenhandelsbereich bereit, mit allen Staaten Handel zu führen; drittens tritt die Schweiz nur internationalen Organisationen bei, wenn diese infolge ihrer Mitgliedschaft fast aller Länder der Welt universelle Bedeutung erlangt hat.

Disponibilität: Diese Maxime bezeichnet die Bereitschaft der Schweiz, Gute Dienste zu leisten, meint also der Sache nach die traditionelle Dienstleistungsfunktion der schweizerischen Aussenpolitik wie Übernahme von Schutzmandaten, Gastrecht für internationale Konferenzen, Bemühungen für Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung usw.

Vgl. zu einer grundlegenden Darstellung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik: Walter Kälin, Alois Riklin. "Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 167-189; Walter Kälin. "Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik". In: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* N.F. 105/II (1986): 249-382; Jürg Martin Gabriel. "Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28 (1988): 17-31.

¹³⁹ Hier ist allerdings anzumerken, dass die Schweiz in der Zeit des kalten Krieges *keine integrale* Neutralität durchhalten konnte, wie sich bereits Ende der vierziger Jahre zeigte. So verpflichtete sich die Schweiz im sogenannten "Hotz-Linder-Agreement" vom 23. Juli 1951 unter dem Druck der USA, die Ostblockstaaten wirtschaftlich zu diskriminieren, indem sie — wenn auch in abgeschwächter Form — die Liefersperre des COCOM (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) für "strategische Güter" mittrug. Diese formale Ungleichbehandlung eines Handelspartners wurde seitens des Bundesrates weder

verstand sich namentlich die Mitte der sechziger Jahre formulierte Komponente der Disponibilität als Aspekt einer *aktiven* Neutralitätspolitik, welche die Nachteile des passiven Abseitsstehens aufwiegen sollte.

Als eigentliche Leitlinien für die Handhabung der bedeutendsten Devise der Neutralität waren die 1954 vom Eidgenössischen Politischen Departement zum internen Gebrauch erlassenen Grundsätze massgebend.¹⁴⁰ In dieser nach ihrem Verfasser benannten "*Bindschedler-Doktrin*" werden drei Pflichten genannt, die für einen dauernd neutralen Staat schon in Friedenszeiten Geltung haben: Ein neutraler Staat darf keinen Krieg beginnen; er hat die Verpflichtung, seine Neutralität und Unabhängigkeit zu verteidigen; und er muss die sekundären Pflichten — die sogenannten "Vorwirkungen" — beachten. Im Bereich dieser Vorwirkungen eröffnete sich allerdings ein breiter Raum für Interpretationen bezüglich der Gestaltung der Aussenbeziehungen zwischen einer aktiveren oder passiveren Aussenpolitik.¹⁴¹ Das EPD interpretierte die sekundären Pflichten damals sehr restriktiv, indem es in den Leitsätzen ausdrücklich zwischen "*politischen*" und "*technischen*" Bereichen der Weltpolitik unterschied.¹⁴² Daraus folgte der Bundesrat in der Periode der späten

in einer Botschaft noch in einem Bericht erwähnt. Vgl. André Schaller. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft 12. Diss. Bern-Stuttgart 1987.

¹⁴⁰ Vgl. *VEB* 24 (1954) Nr. 1: 9-13. Die Leitsätze des Politischen Departementes über die Handhabung der Neutralität vom 26. November 1954 sind auch abgedruckt in: Schindler, *Dokumente*, 15-19.

Seit ihrer Publikation im Schweizerischen Jahrbuch für Internationales Recht (*SJIR* 14 (1957): 195-199) galten die Leitsätze als "offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität", ohne allerdings je vom Bundesrat als solche anerkannt worden zu sein.

¹⁴¹ So wurden die Vorwirkungen in den Leitsätzen wie folgt umschrieben: "*Sie [die Vorwirkungen] lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Das heisst, er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens.*" Schindler, *Dokumente*, 16.

Vgl. grundsätzlich zu den "Vorwirkungen": Dietrich Schindler. "Die Lehre von den Vorwirkungen". In: Diez, *Festschrift Bindschedler*, 563-582.

¹⁴² Wörtlich: "*Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichlichen Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz, eine Parteinahme zu vermeiden.*" Schindler, *Dokumente*, 16f.

Im wirtschaftlichen Bereich wurde die Neutralität im Interesse des Aussenhandels weit weniger eng gefasst: "*Eine wirtschaftliche Neutralität besteht nur insofern, als der dauernd neutrale Staat keine Zoll- oder Wirtschaftsunion mit einem anderen Staate abschliessen*

vierziger und in den fünfziger Jahren, dass sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhalten müsse und aus Solidaritätsgründen nur in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder technologischer Natur aktiv mitarbeiten könne.

Auf der globalen Ebene bedeutete diese konzeptionelle Unterscheidung in ihrem Verhältnis zu den Vereinten Nationen, dass die Schweiz in der politischen Organisation der Uno ab 1948 nur einen *ständigen Beobachterstatus* am Hauptsitz in New York einnahm, während sie im Gegensatz dazu in den meisten der Spezialorganisationen und -programmen aktiv mitarbeitete. Auch trat die Schweiz im selben Jahr dem *Internationalen Gerichtshof* in Den Haag bei.¹⁴³ Dieses Abseitsstehen bei den politischen Organen hatte aber weiter keine Folgen, im Gegenteil: Der Ost-West-Gegensatz wertete die Stellung der neutralen Schweiz ausserhalb der beiden Blöcke gar auf, so dass sie dank ihrer Politik der Guten Dienste einen von den anderen Staaten wohlwollend aufgenommenen "Sonderstatus eines Reservisten ausserhalb der Uno"¹⁴⁴ einnehmen konnte.

Auf der europäischen Ebene öffnete sich die Schweiz unter Betonung ihrer Sonderstellung der multilateralen Handelspolitik mit der Teilnahme an den Arbeiten der *Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit* (OEEC) — seit 1960 *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD) — im Rahmen des Wiederaufbaus in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Den Beitritt zu dieser Organisation 1948 begründete der Bundesrat wie folgt:

*"Die Schweiz, im Mittelpunkt Europas gelegen, kann sich nicht wirtschaftlich abschliessen oder sich an den Ereignissen, die sich an ihren Grenzen abspielen, desinteressieren. Im Rahmen ihrer bescheidenen Kräfte muss sie an den Bestrebungen teilnehmen, die den Kontinent aufbauen und damit gegenseitiges Vertrauen, Stabilität und Frieden schaffen wollen. (...) Die Solidarität als natürliche Ergänzung der Neutralität zwingt uns dazu, an der wirtschaftlichen Wiederherstellung Europas mitzuarbeiten."*¹⁴⁵

darf, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde." Ebd., 17.

¹⁴³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Internationalen Gerichtshofes (8. Juli 1947). In: *BBl* 1947 II 510.

¹⁴⁴ Altermatt, *Geschichte*, 64.

¹⁴⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (20. August 1948). In: *BBl* 1948 II 1177, hier 1201. Dem Prinzip der Universalität folgend, wurde die europäische Zusammenarbeit als Ausgangspunkt für eine weltweite Kooperation betrachtet. Daran erinnerte der Bundesrat in seiner OECD-Botschaft von 1961: *"Ein wirtschaftliches Wirken über Europas Grenzen hinaus, der Liberalismus und die Öffnung zur Welt hin [stimmen] mit den Interessen und Traditionen der Schweiz ebenso sehr überein wie die innereuropäische Zusammenarbeit"*. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Teilnahme der Schweiz an

Im Gegensatz dazu hatte die Schweiz aber aus Neutralitäts- und souveränitätspolitischen Gründen grosse Vorbehalte gegenüber der in den fünfziger Jahren beginnenden europäischen Wirtschaftsintegration. 1951 wurde die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS; "Montanunion") gegründet. Dieser Zusammenschluss bildete den Anfang des supranationalen Integrationsprozesses in Europa, der in die Römer Verträge von 1957 mündete, welche der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) mit politischer Zielsetzung zugrunde liegen.¹⁴⁶ Die Skepsis der Schweiz entsprach der Politik des vorsichtigen Abwartens, um so mehr, als die Angst vor der politischen Finalität dieser Integrationsbestrebungen ein schweizerisches Engagement hemmte. Vielmehr hoffte der Bundesrat damals noch auf eine grosse europäische Freihandelszone.

Gesamthaft bleibt festzuhalten: So verdienstvoll die Herausführung aus der Isolation im Gefolge des Zweiten Weltkrieges durch die pragmatische Politik der "Ära Petitpierre" auch gewesen war, Ende der fünfziger Jahre war die Schweiz nicht in der Lage, positiv auf die Impulse der beginnenden westeuropäischen Integration zu antworten. Aus der Rückschau betrachtet verfolgte die Schweiz in bezug auf die neuen Herausforderungen ab der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre einen sehr vorsichtigen Kurs, der als "faktische wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation"¹⁴⁷ bezeichnet worden ist. Diese traditionelle Neutralitätspolitik beschnitt unvermeidlich den Aktionsradius der Aussenpolitik, förderte isolationistisches Denken und konservierte Vorstellungen von "nationaler Unabhängigkeit" und "staatlicher Souveränität", welche angesichts der tatsächlichen Einbindung der Schweiz in die globalen und europäischen Zusammenhänge immer wirklichkeitsfremder wurden.

2.1.2 Vorsichtige Annäherung an Europa

Die restriktive und passive Interpretation der Neutralität wurde unter dem Eindruck der Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen Anfang der sechziger Jahre allmählich modifiziert. Mit der stärkeren Betonung der

der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (5. Mai 1961). In: *BBl* 1961 I 937, hier 972.

¹⁴⁶ Der Vollständigkeit halber ist auch noch die ebenfalls durch die Römer Verträge 1957 geschaffene *Europäische Atomgemeinschaft* (EAG; "Euratom") zu erwähnen. Damit waren die drei Gemeinschaften errichtet, die später unter dem Oberbegriff "Europäische Gemeinschaft" zusammengefasst wurden.

¹⁴⁷ Die bis heute vielzitierte Formulierung stammt von Alois Riklin, der die Formel Anfang der siebziger Jahre in seinen grundlegenden Werken zur schweizerischen Aussenpolitik prägte. Vgl. auch: Jakob Tanner "Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation". In: Paul Bairoch, Martin Körner (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jahrhundert)*. Zürich 1990. 409-428.

konzeptionellen Grundsätze der Solidarität, Universalität und der Disponibilität wurde der abwehrenden Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik ein offeneres Konzept gegenübergestellt, das eine neue Ära in den Aussenbeziehungen einleiten und die Voraussetzung für die *multilaterale Zusammenarbeit* bilden sollte. So konstatierte der Bundesrat Mitte der sechziger Jahre einen grundlegenden Wandel weg vom Bilateralismus hin zum Multilateralismus:

*"Früher waren die internationalen Beziehungen vorwiegend bilateraler Art. (...) Heute hat sich in dieser Beziehung ein Wandel vollzogen. Während unsere direkten Auseinandersetzungen, namentlich mit unseren unmittelbaren Nachbarn, an Gewicht verloren haben, werden die grossen Probleme in der Regel den internationalen Organisationen zur Behandlung zugewiesen."*¹⁴⁸

Die *extensive* Interpretation der Neutralität war auch eine Folge der von der Schweiz empfundenen Notwendigkeit, ihre ausserhalb der Uno stehende Neutralität international stärker zu profilieren. Damit entsprach die Schweiz dem im globalen Rahmen eingetretenen Bedeutungswandel der Neutralitätskonzeption. War diese früher ein Rezept des Kleinstaates für das Überleben in einem kleinräumigen Spannungsgebiet, so hatte sich die Schweiz nun mittels einer solidarischen, universellen und disponiblen Neutralität weltweite Anerkennung und Glaubwürdigkeit zu verschaffen, um so den grundsätzlich egoistischen Charakter der Neutralitätsmaxime kaschieren zu können.¹⁴⁹

Die wichtigsten Änderungen im Kontext dieses Kurswechsels in Richtung einer vorsichtigen Öffnung fanden im Verhältnis der Schweiz zu Europa statt. Unter der Führung von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen¹⁵⁰ (EPD-Vorsteher von 1961 bis 1965) trat die Schweiz 1963 dem *Europarat* bei.¹⁵¹ In der Frage des Beitritts zu dieser Organisation ist ein deutlicher Meinungsumschwung auszumachen: War die Schweiz 1949 bei der Gründung dieses europäischen Gremiums noch mit der Begründung ferngeblieben, der Europarat besitze den Ehrgeiz, eine gemeinsame europäische Aussenpolitik zu betreiben, so stellten die Bundesbehörden in ihrem Bericht von 1962 nun die neutralitätspolitische Unbedenklichkeit dieser Organisation fest, um so mehr, als dieses Gremium nur mit wenig politischen Befugnissen ausgestattet war:

"Wenn [der Europarat] ursprünglich die Ambition hegte, der Ort der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Aussenpolitik zu sein, so ist dieser Ehrgeiz heute

¹⁴⁸ *Gesch Ber* 1965, 3f.

¹⁴⁹ Vgl. dazu: Brunner, *Neutralität und Unabhängigkeit*, 50-55.

¹⁵⁰ Altermatt, *Bundesräte*, 478-483.

¹⁵¹ Vgl. zur schweizerischen Europarat-Politik: Rudolf Wyder. *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 10. Diss. Bern-Stuttgart 1984.

in den Hintergrund gerückt. (...) Zwar stehen die mannigfachen Probleme der europäischen Integration, inbegriffen die politischen, auch beim Europarat im Vordergrund. [Doch] politischen Erörterungen als solchen stehen keine schwerwiegenden neutralitätspolitischen Bedenken entgegen, sofern sie keine unmittelbaren Aktionen auslösen."¹⁵²

Weiterhin aber nicht in Frage kam eine Annäherung an die *supranationalen* Brüsseler Organisationen. Ebenso blieb die Schweiz als neutraler Staat den militärischen Verteidigungsbündnissen fern. So blieb der Europarat bis zur schweizerischen Teilnahme an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu Beginn der siebziger Jahre das wichtigste westeuropäische Forum für die schweizerische Diplomatie.

Nachdem sich die auch in der Schweiz geäusserten Hoffnungen auf eine grosse europäische Freihandelszone in Westeuropa durch das Veto des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle zerschlagen hatten, schloss sich die Schweiz 1959/1960 mit jenen OEEC-Staaten, die nicht den Römer Verträgen beigetreten waren (Grossbritannien, Norwegen, Dänemark, Schweden, Österreich, Portugal), zur *Europäischen Freihandelsassoziation* (Efta) mit Sitz in Genf zusammen. Das Übereinkommen war ein zwischenstaatliches Instrument der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, ohne politische Finalität und ohne Kompetenzverschiebung an übernationale Instanzen. Vor einer durch machtpolitische Folgen eingeschränkten Zusammenarbeit warnte der Bundesrat, welcher der Schweiz eine *"grundsätzliche Abneigung gegen supranationale Organe"*¹⁵³ zuschrieb. Interessant beim Efta-Beitritt ist die Tatsache, dass ihn der Bundesrat als ersten *aktiven* Schritt in Richtung auf die Teilnahme an der wirtschaftlichen Integration in Europa bezeichnete. Dies bedeutete eine Abkehr von der *reagierenden* Aussenpolitik mit der immer wieder beobachtbaren Berufung auf Traditionen.

Als 1961 Grossbritannien, gefolgt von Norwegen und Dänemark, bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein Beitritts-gesuch einreichte, einigte sich die Schweiz zusammen mit den Neutralen Schweden und Österreich auf ein *Assoziationsgesuch an die EWG*, das Ende 1962 Brüssel vorgelegt wurde. Alle drei Staaten gingen dabei von neutralitätspolitischen Vorbehalten aus. Da de Gaulle Anfang 1963 aber sein Veto gegen den Beitritt Grossbritanniens einlegte, blieb diese Angelegenheit bis Ende des Jahrzehnts in der Schwebe.

¹⁵² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen der Schweiz zum Europarat (26. Oktober 1962). In: *BBl* 1962 II 1085, hier 1098.

Vgl. auch: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates (15. Januar 1963). In: *BBl* 1963 I 113.

¹⁵³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandelsassoziation (5. Februar 1960). In: *BBl* 1960 I 841, hier 854.

Die Erweiterung des Spielraumes der Schweiz wird 1966 auch im Beitritt zum globalen *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen* (Gatt) als Vollmitglied — die Schweiz war seit 1958 "provisorisches" Mitglied — offenkundig. Die Schweiz trat der bereits 1948 gegründeten Institution bei, nachdem ein Sonderstatut für die schweizerische Landwirtschaft hatte ausgehandelt werden können.¹⁵⁴

Nach dem Rücktritt von Bundesrat Wahlen im Jahr 1965 stand das Aussenministerium in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre unter Führung von Bundesrat Willy Spühler¹⁵⁵ (EPD-Vorsteher 1966 bis 1970). "Zurückdrängen des schweizerischen Sonderfalldenken und Überwindung der Igelmentalität"¹⁵⁶ waren die Leitlinien des neuen Bundesrates. In seine Amtszeit fiel insbesondere die Neubeurteilung des Verhältnisses der Schweiz zu den *Vereinten Nationen*. Im Unterschied zu seinem Vorgänger nahm Spühler gegenüber der Weltorganisation grundsätzlich eine positive Haltung ein, erkannte er doch, dass die Uno in den sechziger Jahren einen grundlegenden Wandel durchgemacht und ein *universelles* Gepräge angenommen hatte, so dass die Schweiz als Nichtmitglied zunehmend in eine internationale Abseitsstellung geriet. Bei den Bundesbehörden setzte sich daraufhin langsam eine Unofreundliche Haltung durch. 1969 erschien der erste und 1971 der zweite Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen.¹⁵⁷ Substantiell änderte sich nichts an der offiziellen Politik der Bundesbehörden, aber für die nahe Zukunft wurde ein Beitritt nicht mehr kategorisch ausgeschlossen. Es war das Verdienst von Bundesrat Spühler, dass das Uno-Dossier nun als politisches Traktandum auf dem Tisch lag.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Gatt) (10. Mai 1966). In: *BBl* 1966 I 713.

¹⁵⁵ Altermatt, *Bundesräte*, 488-493.

¹⁵⁶ Ebd., 492.

¹⁵⁷ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (16. Juni 1969). In: *BBl* 1969 I 1449; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971 (17. November 1971). In: *BBl* 1972 I 1. Der Uno-Bericht von 1969 legte gemäss Gyger, *Neutralität*, 34f. die "Grundlage für eine flexible, weltoffene und aktive Aussenpolitik". Er sieht in diesem Bericht die Nachfolgekonzepktion der Bindschedler-Doktrin von 1954. Vgl. auch zu den neutralitätspolitisch interessanten Ausführungen des Uno-Berichtes 1969: Schindler, *Dokumente*, 19-26 und 38-43.

¹⁵⁸ Vgl. zur schweizerischen Uno-Politik: Reinhold Hohengartner. *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981: Die Problematik des schweizerischen Uno-Beitritts im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*. Diss. Wien 1993; Rolf Haegler. *Schweizer Universalismus — Uno-Partikularismus: Die Bedeutung des Universalitätsprinzips in der Frage des Beitritts der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der Verhandlungen in der Bundesversammlung*. Bern-Frankfurt am Main 1983; Urs Altermatt. "Die Schweiz auf dem Weg von der Isolation zur

Die Öffnung der schweizerischen Aussenpolitik kam auch darin zum Ausdruck, dass der Bundesrat 1968 dem Parlament den Beitritt zur *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) empfahl. Allerdings musste er Vorbehalte anbringen, da das fehlende Frauenstimmrecht und die konfessionellen Ausnahmeartikel im Widerspruch zur Konvention standen.

Weitere Aktivitäten, welche die zunehmende Dynamisierung der Aussenbeziehungen demonstrieren, waren die Besuche von Aussenminister Spühler nicht nur — wie bisher üblich — in den neutralen Staaten Österreich und Schweden, sondern in den beiden kommunistischen Staaten *Rumänien* und *Jugoslawien*, was in der Presse breite Beachtung fand, aber auch kontroverse Stellungnahmen hervorrief.

Wichtige Impulse kamen fortan auch von den Eidgenössischen Räten, welche in aussenpolitischen Geschäften bisher äusserst zurückhaltend agiert hatten.¹⁵⁹ Eine grosse aussenpolitische Debatte im Parlament anlässlich der blutigen Niederschlagung des Prager Frühlings (1968) verdeutlichte in bisher noch nie dagewesenem Ausmass, dass sich auch das Parlament stärker mit der Aussenpolitik zu beschäftigen begann. Wie schon der Ungarnaufstand von 1956 rief auch der Einmarsch der Warschauer Pakt-Truppen in die Tschechoslowakei heftige Reaktionen der Bundesbehörden hervor. Namentlich die *aussenpolitischen Kommissionen* der beiden Kammern verfolgten nun kontinuierlich den Gang der Aussenpolitik.¹⁶⁰ Für den neuen Stil war charakteristisch, dass sich

Kooperation". In: Roman Berger et al. *Für den Uno-Beitritt der Schweiz*. Basel 1983. 94-123; Hans Haug. *Das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 1. Bern-Stuttgart 1972.

¹⁵⁹ Bezüglich der Passivität der Parlamentarier in aussenpolitischen Angelegenheiten schreibt Ronner, *Aktive Neutralität*, 3f. pointiert: "*Aussenpolitische Debatten in den eidgenössischen Räten [gehören] zu den Raritäten des parlamentarischen Geschehens. (...) Es mangelt an einer genügenden Zahl von Spezialisten, die sich — trotz wahlpolitisch geringer Ergiebigkeit — einer eingehenden Behandlung aussenpolitischer Fragen mit der nötigen Sachkenntnis anzunehmen vermöchten, um schliesslich das (...) öffentliche Gespräch über schweizerische Aussenpolitik in Gang zu bringen. Mag auch die vertiefte Beschäftigung einzelner Parlamentarier mit der Aussenpolitik allzu häufig noch als eine Art von intellektuellem Steckenpferd beurteilt und verurteilt werden, so setzt sich doch allmählich die Erkenntnis durch, dass auf diesem Gebiete entscheidende Schritte unternommen werden sollten.*"

Die traditionelle Zurückhaltung der Bundesversammlung war frei gewählt. Der Hintergrund dieser aussenpolitischen Abstinenz ist unschwer zu erklären: Er ergibt sich aus der jahrhundertealten Tradition der Neutralität und damit des aussenpolitischen "Stillesitzens" überhaupt. Vgl. Daniel Frei. "Schweizerische Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 15 (1975): 31-37, hier 31.

¹⁶⁰ Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es auf der Grundlage der Gewaltenteilung in der Bundesverfassung *keine* "Kompetenzvermutung" zugunsten des Bundesrates und gegen die Bundesversammlung in auswärtigen Angelegenheiten.

Die Absicht der Bundesverfassung ist es, im Bereich der Aussenpolitik "konkurrierende, sich überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und Regierung und Parlament zu einer

die Parlamentarier nicht mit der passiven Entgegennahme von Regierungsberichten begnügten. Von Fall zu Fall griff eine Reihe von aussenpolitischen Spezialisten innerhalb der Volksvertretung direkt in den aussenpolitischen Willensbildungsprozess ein.¹⁶¹

2.1.3 Neue aussenpolitische Akzente durch das KSZE-Engagement

Die Politik der Öffnung wurde zu Beginn der siebziger Jahre unter Bundesrat Pierre Graber¹⁶² fortgesetzt. In die Periode seiner Amtszeit als Vorsteher des Politischen Departementes von 1970 bis 1978 nahm nun die Wende zur *aktiven Aussenpolitik* — zuweil wird sogar von einer "Phase von multilateralem Enthusiasmus"¹⁶³ gesprochen — konzeptionelle Gestalt an, wobei namentlich die Guten Dienste im Sinne der Maxime der Disponibilität betont wurden. Dabei

ständigen Kooperation und Koordination hinzufügen". Vgl. Luzius Wildhaber. "Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 121-149, hier 132; Ders. "Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane". In: Riklin, *Handbuch*, 253-273.

Vgl. zur Kompetenz des Parlamentes in aussenpolitischen Angelegenheiten: Jacqueline Moeri. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. Diss. St. Gallen 1990.

Innerhalb des Parlamentes haben die beiden ständigen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (im Jahr 1945 eingesetzt) die Aufgabe, Sachgeschäfte zuhanden des Plenums vorzubereiten und vorzubereiten. Ihnen kommt eine Scharnierfunktion zu, indem sie die parlamentarische Mitwirkung an den Entscheidungen der Regierung wahren.

Vgl. zu den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten: Moeri, *Kompetenzen*, 289-303; Emanuel Diez. "Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung". In: Altermatt, *Innen- und Aussenpolitik*, 431-442; Willy Bretscher. "Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6 (1966): 7-27. (Teilweiser Wiederabdruck in: Roulet, *Petitpierre*, 41-54); Sigmund Widmer. "Parlament und Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28 (1988): 33-44.

¹⁶¹ Vgl. zum aussenpolitischen Engagement des Parlamentes: Marie-Thérèse Guggisberg. *Untersuchungen zur aussenpolitischen Aktivität schweizerischer Parlamentarier*. Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft 2. Zürich 1972; Daniel Frei et al. *Weltbild und Aussenpolitik: Untersuchungen zur aussenpolitischen Meinungsbildung im schweizerischen Parlament*. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft 4. Frauenfeld 1980.

¹⁶² Vgl. Pierre Graber. *Mémoires et Réflexions*. Lausanne 1992; Altermatt, *Geschichte*, 528-533.

¹⁶³ Carlo Jagmetti. "Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit der Schweiz". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 211-220, hier 217. Jagmetti betont, dass es namentlich das Bedürfnis der kleineren, wenig Macht besitzenden Staaten war, multilateral zusammenzuarbeiten. Auf der *gesamteuropäischen* Ebene fehlte bis 1972 ausser der Wirtschaftskommission der Uno für Europa (ECE; 1947 gegründet mit Sitz in der Schweiz) jegliches Forum für die multilaterale Zusammenarbeit. Erst die KSZE schuf den Rahmen, in dem sich eine multilaterale Kooperation entwickeln konnte.

Vgl. zur multilateralen Aussenpolitik der Schweiz: Jacques Freymond (Hg.). *La Suisse et la diplomatie multilatérale*. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales-Presses 5. Genf ²1978.

schritten die Bundesbehörden äusserst pragmatisch voran; theoretische Erläuterungen folgten oft erst der praktischen Politik. Bemerkenswert war insbesondere auch, dass die Aussenpolitik, die in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg auf weiten Strecken mit der Aussenwirtschaftspolitik identisch gewesen war, nun begann, eigenständigere Konturen anzunehmen. Der Primat der Ökonomie, der die Aussenbeziehungen seit jeher im wesentlichen prägte, blieb zwar bestehen, doch die klassische Aussenpolitik erhielt neue Akzente.

Mitte der siebziger Jahre gab der Bundesrat die traditionelle Unterscheidung zwischen "politischem" und "technischem" Bereich definitiv auf. Für den Beitritt zu einer internationalen Organisation war fortan die Frage entscheidend, ob sich die Schweiz zu Massnahmen verpflichten müsse, die im Kriegsfall die Einhaltung des Neutralitätsrechts verhindern würden. Am deutlichsten führte dies der Bundesrat in seiner Botschaft zum Beitritt der Schweiz zum *Internationalen Energieprogramm der OECD* von 1975 aus, wo er gleichsam im nachhinein die theoretischen Grundlagen für eine *aktive* Neutralitätspolitik legte:

*"Im übrigen ist der neutrale Staat frei, seine Interessen gegenüber dem Ausland, insbesondere jene im wirtschaftlichen Bereich, so zu wahren, wie er es als notwendig erachtet. So kann er sich veranlasst sehen, mit einzelnen Staaten mehr oder weniger eng zusammenzuarbeiten oder eine im Widerspruch zur Haltung gewisser Staaten stehende Politik zu verfolgen — je nachdem, ob die Interessen anderer Staaten mit den seinen übereinstimmen oder nicht — ohne dadurch vom Prinzip der Universalität der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen abzuweichen. Die immerwährende Neutralität verbietet ihm insbesondere nicht, universellen und regionalen internationalen Organisationen beizutreten, solange der Beitritt keine Verpflichtung enthält, in einem bewaffneten Konflikt einzugreifen."*¹⁶⁴

Auf multilateraler Ebene manifestierte sich der neue Kurs am deutlichsten in der Teilnahme am anlaufenden Prozess der *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* zu Beginn der siebziger Jahre. Die *aktive Mitarbeit* am KSZE-Prozess bildete für die gesamten siebziger Jahre das "herausragende Element der schweizerischen Aussenpolitik"¹⁶⁵. Die Schweiz entfaltete Aktivitäten, die über ihr eigentliches politisches Gewicht hinausgingen. Dieses aussenpolitische Forum, in dem die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Interessen im weiteren Sinne wahrnehmen konnte, entsprach in ganz besonderer Weise dem schweizerischen Leitgedanken für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Europa, indem die KSZE im besonders diffizilen Bereich der

¹⁶⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz am Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm (5. Februar 1975). In: *BBl* 1975 I 784.

¹⁶⁵ Altermatt, *Geschichte*, 72.

Sicherheitspolitik einen Prozess darstellte, der von souveränen, unabhängigen und gleichberechtigten Staaten getragen wurde. Diese souveräne Gleichheit der Teilnehmerstaaten, die ihren Ausdruck in der Entscheidungsfindung im Konsens fand, war ein Hinweis auf die grundsätzliche machtpolitische Unbedenklichkeit der KSZE.

Da das Verhältnis der Schweiz zur KSZE im Hauptteil der vorliegenden Arbeit im Detail nachgezeichnet wird, soll hier nicht näher auf die schweizerische KSZE-Politik eingegangen werden.

Als zweites Hauptereignis der schweizerischen Aussenpolitik in den siebziger Jahren ist neben der aktiven KSZE-Politik das *Freihandelsabkommen zwischen der EWG und der Schweiz* zu erwähnen.¹⁶⁶ Dieses bildete den Höhepunkt der institutionalisierten wirtschaftlichen Integration der Schweiz. In der Europafrage veränderte sich nämlich die Ausgangslage insofern, als 1969 Charles de Gaulle als Staatspräsident von Frankreich zurücktrat. Sein Nachfolger Georges Pompidou nahm im Gegensatz zu diesem eine positive Haltung zu einer Erweiterung der EWG ein. Damit war der bisher blockierte Weg frei für die beitragswilligen Länder Grossbritannien, Dänemark und Irland. Ende 1970 reichte die Schweiz wiederum im Gleichschritt mit den neutralen Staaten Österreich und Schweden ein weiteres Assoziierungsgesuch ein.

Die umfangreichen Verhandlungen führten schliesslich Mitte 1972 zu einem Freihandelsabkommen mit der EWG, das der Bundesrat würdigte als

*"Ausdruck einer bemerkenswerten Kontinuität in der schweizerischen Politik, des unbeirrbaren Strebens nach einer mittleren Lösung zwischen den gleicherweise auszuschliessenden extremen Varianten des Beitritts und des Abseitsstehens".*¹⁶⁷

In Brüssel unterzeichneten die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einerseits und Österreich, Island, Portugal, Schweden und die Schweiz andererseits weitgehend identische Verträge, welche jedoch die Landwirtschaftspolitik und die Ausländerfrage aussparten. Ende 1972 sprach sich schliesslich das Schweizer Volk mit überwältigendem Mehr¹⁶⁸ für das Assoziationsabkommen mit der EWG aus, da die politisch sensiblen Bereiche Neutra-

¹⁶⁶ Vgl. zur Beziehung der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften: Alois Riklin, Willy Zeller. *Die Schweiz und die Europäischen Gemeinschaften*. Schriften des SAD 13. Zürich 1975.

¹⁶⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften (16. August 1972). In: *BBl* 1972 II 653, hier 729.

Das Freihandelsabkommen, ergänzt durch weitere der Integrationsdynamik der EG/EU entsprechend angepasste Abkommen, bildet *bis dato* den (vorläufigen) vertraglichen Schlusspunkt der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Schweiz mit der heutigen EU.

¹⁶⁸ Der Souverän pflichtete mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 72,5% dem Freihandelsabkommen bei.

lität, Föderalismus und direkte Demokratie nicht berührt wurden. Auch besass das einzige durch das Abkommen geschaffene Organ, der Gemischte Ausschuss, keine supranationalen Kompetenzen.

Ebenfalls 1972 konnte die *Europäische Menschenrechtskonvention* unterzeichnet werden, nachdem das Frauenstimmrecht 1971 auf Bundesebene angenommen worden war. Zwei Jahre später erfolgte die Ratifikation.¹⁶⁹ 1975 wurde seitens des Bundesrates schliesslich auch ein Beitritt zur *Europäischen Sozialcharta* befürwortet.¹⁷⁰

Auf globaler Ebene strebte die Landesregierung den Beitritt zu den *Vereinten Nationen* an. Nachdem im Jahr 1973 die vom Bundesrat eingesetzte Uno-Kommission sich grundsätzlich für eine Teilnahme auch an den politischen Gremien der Weltorganisation ausgesprochen hatte, folgte 1977 schliesslich bereits der dritte Uno-Bericht, in dem die Exekutive den Beitritt zu den Vereinten Nationen ausdrücklich unterstützte.¹⁷¹

Allerdings dauerte diese Aufbruchstimmung in Richtung einer dynamischen Gestaltung der Aussenbeziehungen nicht lange an; der Rückschlag kündigte sich bereits Ende der siebziger Jahre mit dem Einspruch der "schweigenden Mehrheit" an. Als Ereignisse sind erwähnenswert: Vom Volk gutgeheissenes Referendum gegen den 400 Mio.-Kredit an die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDA), Kritik an der Reisediplomatie von Bundesrat Pierre Aubert und als Höhepunkt schliesslich der negative Volksentscheid in der Uno-Abstimmung 1986¹⁷². Dieser Meinungsumschwung wurde nicht zuletzt dadurch verursacht, dass sich die internationale Grosswetterlage merklich verändert hatte.¹⁷³

2.2 Ausgreifende, aktive Komponente der Sicherheitspolitik

¹⁶⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (4. März 1974). In: *BBl* 1974 I 1035.

¹⁷⁰ Beide Parlamentskammern aber lehnten 1984 beziehungsweise 1987 die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta ab.

¹⁷¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 (29. Juni 1977). In: *BBl* 1977 II 813.

National- und Ständerat nahmen 1977/1978 in zustimmendem Sinne von diesem dritten Bundesratsbericht Kenntnis. 1981 verabschiedete der Bundesrat die Uno-Botschaft an die Eidgenössischen Räte, die den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen 1984 guthiessen.

¹⁷² Lediglich 24,3% der Stimmenden legten ein "Ja" für einen Uno-Beitritt in die Urne.

¹⁷³ Als Ereignisse sind erwähnenswert: Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan (1979), kommunistischer Staatsstreich in Polen (1981), verstärkte Rüstungsanstrengungen der USA, Nato-Doppelbeschluss.

Den veränderten internationalen Rahmenbedingungen bezüglich der Entspannungsbemühungen in Europa trug auch die Neuformulierung der Sicherheitspolitik der Schweiz Anfang der siebziger Jahre Rechnung, indem die sicherheitspolitischen Zielsetzungen, zumindest auf konzeptioneller Ebene, über die reine Verteidigungspolitik hinaus um die präventive Komponente im Sinne einer *aktiveren Aussenpolitik* erweitert wurden. Die schweizerische Aussenpolitik wurde ab den sechziger Jahren zunehmend unter einem erweiterten Sicherheitsbegriff subsumiert.¹⁷⁴ Nachfolgend sei deshalb die konzeptionelle Ausgestaltung der Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik kurz dargestellt.

Zu Beginn der siebziger Jahre wurde seitens der Bundesbehörden ein "umfassendes System der Gesamtverteidigung"¹⁷⁵ errichtet, das im grundlegenden *Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*¹⁷⁶ aus dem Jahr 1973 erläutert wurde. Dies war zweifellos die "erste offizielle Gesamtstrategie eines Staates"¹⁷⁷ im Sinne eines "geschlossenen

¹⁷⁴ Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik vgl. grundsätzlich: Gustav Däniker, Kurt R. Spillmann. "Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 591-605; Curt Gasteyger. "Sicherheitspolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 197-222; Kurt R. Spillmann. "Sicherheit und Sicherheitspolitik — einst und jetzt". In: Ders., Rolf Kieser. *Blickpunkt Schweiz: 27 Ansichten*. Zürich 1995. 79-98; Hans Senn. *Friede in Unabhängigkeit: Von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld 1983; Gustav Däniker. "Sicherheitspolitik — Gesamtverteidigung". In: Paul Beurer, Peter Gasser, Ernst Wetter (Hg.). *Sicherheitspolitik und Armee*. Gesamtverteidigung und Armee 1. Frauenfeld ²1977. 15-61; Thomas Köppel. *Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945-1973*. Liz. Zürich 1993. (mimeo); Beat Näf. "Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie (Sicherheitspolitik) 1969-1973". In: *SAMS-Informationen* 1 (1984): 51-146; Ders. "Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens". In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 11 (1982): 595-602; Alfred Aebi. *Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz*. Schriften des SAD 14. Diss. Zürich 1976; Günther Bächler. "'Wir können jetzt nicht auch noch vom Frieden verschont werden.': Funktionen und Dilemmata schweizerischer Sicherheits- und Friedenspolitik nach 1945". In: Walter Leimgruber, Gabriela Christen (Hg.). *Sonderfall? Die Schweiz zwischen Reduit und Europa*. Zürich 1992. 101-114; Urs Altermatt, Roy Preiswerk, Hans Ruh. *Formen schweizerischer Sicherheitspolitik*. Freiburg 1982; Brunner, *Neutralität und Unabhängigkeit*, 144-151.

¹⁷⁵ Spillmann, *Sicherheit und Sicherheitspolitik*, 89.

¹⁷⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: *BBl* 1973 II 112. Wiederabdruck in: Jürg Stüssi-Lauterburg, Pierre Baur (Hg.). *Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960-1990*. Brugg 1991. 357-398; Neutralitätspolitisch relevante Passagen in: Schindler, *Dokumente*, 49-52.

Vgl. zur Terminologie "Sicherheitspolitik": Däniker/Spillmann, *Sicherheitspolitik*, 591f. (Anm. 1) mit weiteren Literaturhinweisen; Gasteyger, *Sicherheitspolitik*, 197f.; Köppel, *Doppelstrategie*, 7-13.

¹⁷⁷ Däniker/Spillmann, *Sicherheitspolitik*, 597.

logischen Systems maximaler Rationalität"¹⁷⁸, was international mehrheitlich respektvolle Beachtung fand.

In der einleitenden sicherheitspolitischen Lagebeurteilung des Berichts 73 wird ein grundlegender Gegensatz erkannt zwischen der Verstärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in bezug auf die wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Kooperation sowie der vermehrten Initiativen zur Entspannung, Abrüstung und Rüstungsbeschränkung einerseits und nach wie vor bestehender starker ideologischer, macht- und gesellschaftspolitischer Spannungen andererseits. Entsprechend habe die schweizerische Sicherheitspolitik beiden Tendenzen Rechnung zu tragen: Zum einen *"begrüsst die Schweiz alle ernstgemeinten Friedensbemühungen und ist bereit, sie tatkräftig zu unterstützen"*, zum anderen dürfe sie nicht *"zum Spielball fremder Macht- und Gewaltpolitik"* werden.¹⁷⁹

Die Anstrengungen zur Selbstbehauptung waren Gegenstand einer damaligen Strategie, die den Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte *"gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen (Unterwanderung, Terror, Machtmissbrauch, Erpressung, direkter oder indirekter Angriff, Auswirkungen von kriegerischen oder kriegsähnlichen Handlungen im Ausland)"*¹⁸⁰ umfassend konzipierte.

Die sicherheitspolitischen Anstrengungen werden im Bericht 73 aufgefächert in eine *ausgreifende, nach aussen aktive* und in eine *bewahrende, defensive* Komponente. Nach aussen aktiv soll die schweizerische Strategie in ihrer Aufforderung sein, im internationalen Rahmen *"zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens beizutragen"*; defensiv soll sie sein, indem sie *"alle Massnahmen zur Verhinderung und Abwehr von gegen die Sicherheit der Schweiz gerichteten Handlungen"* vorkehrt.¹⁸¹ Das Schwergewicht der Sicher-

¹⁷⁸ Näf, *Strategisches Denken*, 600.

¹⁷⁹ Bundesrat, *Bericht 73*, 114.

¹⁸⁰ Bundesrat, *Bericht 73*, 116.

Darin spiegelt sich der schweizerische Strategiebegriff, der dem Gedankengebäude des Berichts 73 in Ziff. 13 zugrunde lag: *"Unter Strategie verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. (...) Strategie ist also ein Mittel zur Erreichung unserer sicherheitspolitischen Ziele. [Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit; Wahrung der Handlungsfreiheit; Schutz der Bevölkerung; Behauptung des Staatsgebietes (im Bericht 73 unter Ziff. 2; die sicherheitspolitischen Ziele wurden abgeleitet aus Art. 2 BV)]. Sie ist ein zweckorientiertes Teilgebiet der allgemeinen Politik und ihr untergeordnet."* Ebd., 116.

¹⁸¹ Ebd., 116.

Diese Zweikomponentenstrategie mit einer aktiven Aussenpolitik als wichtigem Mittel der Sicherheitspolitik wurde im Bericht 73 konzeptionell *erstmalig* explizit formuliert. Einen nicht unbeträchtlichen Anteil an dieser Entwicklung hatte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) geleistet. Vgl. dazu: Köppel, *Doppelstrategie*, 121-130; Jacques Hürlimann, *SPS und militärische Landesverteidigung 1946-1966*. Diss. Zürich 1985.

heitspolitik lag aber damals nach wie vor auf der bewahrenden Komponente, das heisst bei der traditionellen Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit — wofür seit Mitte der sechziger Jahre der Begriff "Dissuasion" gebräuchlich wurde.¹⁸²

Für den Bundesrat war die Möglichkeit einer Isolation aufgrund einer grundlegenden Veränderung im internationalen Kontext nach wie vor denkbar. Deshalb habe die Schweiz eine *"gradlinige Politik"* zu verfolgen und *"aus Überzeugung bei ihrer traditionellen Neutralitätspolitik [zu] bleiben"*.¹⁸³ Für den militärischen Aspekt der Sicherheitspolitik sei eine möglichst weitgehende Autarkie entscheidend:

*"Die operative Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist für die Schweiz als ständig neutralen Staat im Frieden nicht zulässig. Sollte sie in einen Krieg verwickelt werden, kann eine solche Zusammenarbeit mit dem Gegner des Angreifers in Betracht gezogen werden. (...) Unsere Armee muss über sämtliche Mittel für eine selbständige Kampfführung verfügen, da sich unsere militärische Planung nicht auf die Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften stützen kann."*¹⁸⁴

Neben diesem Szenario einer möglichen Isolierung der Schweiz und der implizierten Forderung nach umfassender Vorbereitung zur Steigerung der Autarkie erkennt der Bundesrat in seinem Bericht aber auch die *"zunehmende gegenseitige Abhängigkeit aller Nationen"*¹⁸⁵ und formuliert sein Prinzip der Offenheit dahingehend:

*"Grundsätzliche Abwehr äusserer Einflüsse ist weder möglich noch wünschbar. Die nationale Eigenart kann nicht durch Abkapselung und ständige Beschwörung gesichert werden; sie muss sich in der offenen Auseinandersetzung mit der Umwelt (...) bewähren."*¹⁸⁶

Auf der Basis dieser postulierten Offenheit soll nun die ausgreifende, nach aussen aktive Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik ausgestaltet werden:

Interessanterweise äusserte sich das Eidgenössische Politische Departement in seinem Mitbericht *nicht* explizit zur neuen Strategiekomponente. Es wünschte nur die Erwähnung des von ihm noch vor Erscheinen des Berichtes 73 vorgeschlagenen Schiedsgerichtsverfahrens für die KSZE und eines möglichen Uno-Beitritts. Vgl. Köppel, *Doppelstrategie*, 136.

¹⁸² Dass die ausgreifende Komponente nicht das Schwergewicht bilden konnte, geht aus folgender Stellungnahme im Bericht 73 hervor: *"So sehr das Gefühl eine Konzentration unserer Anstrengungen auf diesen [ausgreifenden, nach aussen aktiven] Bereich fordern mag, dürfen wir darüber doch die Realitäten nicht vergessen. Was der Kleinstaat auf diesem Felde leisten kann, ist angesichts der Schwere der Aufgabe gering, gross aber ist die Gefahr, dass er seine Kräfte zersplittert. Unsere Anstrengungen dürfen sich deshalb keinesfalls nur auf solche Aktivitäten beschränken."* Bundesrat, Bericht 73, 125.

¹⁸³ Ebd., 131f.

¹⁸⁴ Ebd., 134.

¹⁸⁵ Ebd., 125.

¹⁸⁶ Ebd., 130.

*"Die zunehmende gegenseitige Abhängigkeit aller Nationen, die Gefahr des Übergreifens fremder Konflikte auf den eigenen Erdteil, aber auch humanitäre Beweggründe veranlassen auch den Kleinstaat, im Bereich der allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung mehr als bisher tätig zu werden. (...) Die Diplomatie, die Guten Dienste und die Förderung aller weiteren Massnahmen, die dazu beitragen, Spannungen zu vermindern und Konflikte zu lösen, [stehen] im Vordergrund."*¹⁸⁷

Als wichtiges Instrument dieser ausgreifenden Sicherheitspolitik betont der Bundesrat die traditionellen Guten Dienste. Dabei greift er in seinem Bericht auf bewährte Bereiche zurück, in denen bereits Aktivitäten entfaltet wurden:

*"Gerade der Neutrale kann eine Reihe von Diensten leisten, zu denen andere Staaten unter Umständen weniger geeignet sind. Darunter fallen diplomatische Vermittlungen, humanitäre Aktionen, Ausbau der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, Mitarbeit in internationalen Organisationen, Beteiligung an Kontrollkommissionen usw."*¹⁸⁸

Gesamthaft formuliert der Bundesrat im Bericht 73 den strategischen Auftrag der Aussenpolitik aus sicherheitspolitischer Sicht folgendermassen:

"Die schweizerische Aussenpolitik als Mittel unserer Strategie

- *sichert die völkerrechtliche Existenz unseres Staates;*
- *vertritt das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen und setzt es bewusst als Mittel der Kriegsverhinderung ein;*
- *stellt mittels einer vorausschauenden Aussenhandelspolitik die Versorgung aus dem Ausland sicher;*
- *stärkt durch entsprechende Handlungen das allgemeine Vertrauen in die Möglichkeiten gewaltloser Konfliktlösungen;*
- *stellt sich für Gute Dienste zur Verfügung und ergreift, soweit die Verhältnisse sie nötig und möglich machen, Initiativen zur Milderung von Spannungen;*
- *schafft die Voraussetzungen für eine Beteiligung an humanitären Aktionen, langfristigen Entspannungsprojekten und an Projekten der Entwicklungszusammenarbeit;*
- *trägt im Kriege zur Erreichung unserer Verteidigungsziele bei."*¹⁸⁹

Zusammenfassend ist bei dieser ersten sicherheitspolitischen Gesamtstrategie insbesondere die Integration der *präventiven* Elemente in das strategische Instrumentarium zu würdigen. Je nach Lagebeurteilung konnten die Bundesbehörden nun auf konzeptioneller Basis das Schwergewicht von der bewahrenden auf die ausgreifende Komponente verlagern, um so einen offensiven Beitrag zur Entspannung zu leisten. Die Schwierigkeit lag aber grundsätzlich in der *Gewichtung* der beiden Komponenten in einer Zeit, in welcher

¹⁸⁷ Ebd., 125.

¹⁸⁸ Ebd., 132.

Hier ist anzumerken, dass der Bundesrat mit dieser Äusserung seiner Politik, wonach es für Gute Dienste nicht mehr in erster Linie auf die Neutralität, sondern auf die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen ankomme, widersprach. Vgl. Linke, *Aussenpolitik*, 258.

¹⁸⁹ Bundesrat, *Bericht 73*, 132.

der Einsatz militärischer Mittel — also der Armee — für zunehmend unwahrscheinlicher gehalten und umgekehrt den nicht-militärischen — also vorwiegend aussen- und wirtschaftspolitischen — Bereichen ein immer grösserer Stellenwert zugemessen wurde. In dieser Auseinandersetzung um die Gewichtung militärischer Macht in den internationalen Beziehungen standen sich grundsätzlich zwei Haltungen gegenüber: Die eine, mit Blick auf die Erfahrungen der Vergangenheit, blieb skeptisch gegenüber einem allzu grossen Vertrauen in die schwindende Bedeutung militärischer Macht. Die andere Haltung legte ihr Gewicht auf eine Vermehrung des politischen Engagements nach aussen, um die internationale Stabilität zu fördern. Im Bericht 73 wurde erstmals versucht, mit einer umfassenden Konzeption der Sicherheitspolitik beide Thesen zu einem Ganzen zu vereinigen. In einer derart erweiterten Sicherheitspolitik spiegelten sich entsprechend Kontinuität und Wandel: Kontinuität, weil die Sicherheitspolitik seit jeher als Verbindung von Wehr- und Aussenpolitik begriffen wurde; Wandel, weil das für eine erweiterte Sicherheitspolitik anzuwendende Instrumentarium wesentlich differenzierter wurde und Bereiche nationalen Interesses abdecken musste, die verletzlicher waren als früher.

Stärker als jemals zuvor wurde die Aussenpolitik als Mittel der sicherheitspolitischen Gesamtstrategie instrumentalisiert. Verschiedene Aspekte der Aussenbeziehungen wurden in ein sicherheitspolitisches Kalkül integriert und zum Bestandteil eines Gesamtverteidigungsdispositivs gemacht. Entsprechend wurde die Aussenpolitik in der sicherheitspolitischen Konzeption Anfang der siebziger Jahre zur Variablen einer *"kompromisslosen Politik der bewaffneten Neutralität"*¹⁹⁰ mit der Aufgabe, *"das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen"*¹⁹¹ zu vertreten. Die neue Strategiekomponente war also zwar definiert worden, das Problem bestand aber darin, dass daraus die Konsequenzen im Sinne eines Ausbaus der Mittel für eine aktive schweizerische

¹⁹⁰ Ebd., 132.

¹⁹¹ Ebd., 132.

Tanner, *Grundlinien*, 14-17 vermerkt kritisch, dass die Aussenpolitik damit zur "kommunikativen Dissuasion" (vgl. zur Begrifflichkeit: Gustav Däniker. *Dissuasion: Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen*. Hg. SAD. Frauenfeld 1987.) regrediert sei. Auf diese Weise habe sich in der offiziellen Schweiz die Illusion verfestigt, ein Kleinstaat könne innerhalb eines Interdependenz-Geflechtes mit dem Ausland durch eine derartige militärisch abgestützte Abhalte-Politik sein Überleben sicherstellen. Entsprechend entstehe ein Zielkonflikt zwischen nationaler Landesverteidigung (*dissoziatives* Element) und Ansätzen einer internationalen Friedenssicherung (*assoziatives* Element). In der Ära des kalten Krieges habe die Schweiz so eine "primär dissoziativ geprägte 'low profile'-Aussenpolitik im Zeichen der 'bewaffneten Landesverteidigung' geführt, die mit Strategien kollektiver Sicherheit im Grundsatz nicht kompatibel" gewesen sei und die sehr stark "nationalintegrativen Zielsetzungen verpflichtet" gewesen sei.

Aussenpolitik *nicht* gezogen wurden. Dies verdeutlicht, dass der feststellbare dynamische Aufbruch zu Beginn der siebziger Jahre von isolationistischen Grundhaltungen begleitet war. Trotz der Betonung auf präventive, langfristig angelegte Aktionen darf also nicht übersehen werden, dass der Bericht 73 von einer sehr vorsichtigen, wenn nicht gar pessimistischen Beurteilung der internationalen Lage ausgeht. Dabei ist aber auch einzuwenden, dass die Aussichten auf Stabilität und Sicherheit in Europa zum damaligen Zeitpunkt ebensowenig überschätzt werden durften wie die teilweise daraus abgeleiteten aussenpolitischen Wirkungsmöglichkeiten des Kleinstaates Schweiz.

Konkret bedeutete die Betonung der aktiven Komponente, dass sich die Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik vermehrt mit Problemen internationaler Sicherheit und Friedenssicherung zu befassen hatte, einem Politikbereich, in dem sich die Schweiz in der Vergangenheit aus neutralitätspolitischen Gründen weitgehend passiv verhalten hatte. Frühere diesbezügliche Aktivitäten wie die Übernahme von Überwachungs- und Vermittlungsaufgaben (allerdings meist ausserhalb Europas), die Ratifizierung verschiedener Abkommen über Rüstungskontrolle¹⁹² und ab Beginn der siebziger Jahre — wie hier untersucht — die aktive Rolle der Schweiz bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mit ihrem Vorschlag für friedliche Streitbeilegung konnten als Beispiele für die Ausgestaltung dieser neuen Komponente dienen. Im Fall der schweizerischen KSZE-Politik legten diese Überlegungen ein sicherheitspolitisches Fundament für die Fortführung und Weiterentwicklung der aktiven Komponente.

2.3 Friedliche Streitbeilegung als Konstante der Aussenpolitik

Das hauptsächliche Aktionsfeld der frühen schweizerischen KSZE-Politik war der im Hauptteil der vorliegenden Arbeit untersuchte Vorschlag zu einem System der friedlichen Streitbeilegung. Dabei ist zu beachten, dass die diesbezüglichen Bemühungen der Schweiz auf der jahrzehntelangen *Tradition* beruhten, mittels der Förderung des Völkerrechts und speziell der Methoden der friedlichen Streitbeilegung zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen beizutragen.

¹⁹² So des Moskauer Vertrags über ein teilweises Verbot von nuklearen Testversuchen (*Partial Test Ban Treaty*, 1963); des Vertrags über die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraumes (*Outer Space Treaty*, 1967); und der Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer und Toxin-Waffen (*BW Convention*, 1972).

Die gewichtige Ausnahme bildete damals der Kernwaffensperrvertrag (*Non-Proliferation Treaty*, 1969), der aber 1977 nach dem Beitritt der meisten europäischen Staaten schliesslich doch noch ratifiziert wurde.

Das Interesse der Schweiz am Völkerrecht allgemein gründet auf der Prämisse, dass dieses gerade für einen Kleinstaat wie die Schweiz die beste Garantie bietet, die Unabhängigkeit gegen die Machtpolitik der Grossmächte zu behaupten.¹⁹³ So entfaltete die Schweiz bereits seit dem 19. Jahrhundert Aktivitäten auf dem Gebiet des Völkerrechts, wobei sie durch ihre aktive Teilnahme bei deren Schaffung, Entwicklung und Anwendung einen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen leisten konnte. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg allerdings verminderte sich der Einfluss der Schweiz bei dessen Entwicklung — mit Ausnahme des humanitären Völkerrechts — infolge ihres Fernbleibens von den Vereinten Nationen.

Das vordringliche Ziel der Schweiz bestand — und besteht bis heute — darin, das Völkerrecht in jenen Bereichen zu fördern, die dank der dauernden Neutralität und der Kleinstaatlichkeit besonders naheliegen. Es sind dies das humanitäre Völkerrecht, das Neutralitätsrecht, die friedliche Streitbeilegung und einzelne Bereiche der Menschenrechte.¹⁹⁴ Auf den Grundsatz der dauernden Neutralität sind namentlich die Bestrebungen zugunsten von *Methoden zur friedlichen Streitbeilegung* zurückzuführen, durch welche die Schweiz sowohl ihre neutralitätspolitische Unabhängigkeit als auch ihre Solidarität bei den Bemühungen um Beilegung friedensgefährdender Streitigkeiten manifestieren konnte.¹⁹⁵

In ihren Grundzügen sehen die Methoden der friedlichen Streitbeilegung — abgesehen von der direkten Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten durch die Beteiligten selbst — den Einbezug eines ad hoc zur Behandlung des konkreten Streitfalles eingesetzten Organs oder einer ständigen Institution als *Drittinstanz* vor. Dabei kommt diesen entweder Ausgleichsfunktion oder Entscheidungskompetenz zu. Gemäss der Aufzählung in der Charta der Vereinten Nationen handelt es sich bei der Streitbeilegung grundsätzlich um

¹⁹³ In seinen Überlegungen zum "Umgang mit Abhängigkeit" nennt Frei, *Internationaler Kontext*, 517f. das allgemeine Interesse der schweizerischen Aussenpolitik am Völkerrecht eine "Strategie zur Veränderung der internationalen Umwelt". Die schweizerischen Anstrengungen um Ausbau des internationalen Rechts seien in der Motivation begründet, mit mehr Berechenbarkeit und Regelmässigkeit die Hauptrisiken kleinstaatlicher Existenz, nämlich die Unkalkulierbarkeit der internationalen Umwelt, zu minimieren.

¹⁹⁴ Vgl. Dietrich Schindler. "Die Schweiz und das Völkerrecht". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 99-119, hier 102.

¹⁹⁵ Zur schweizerischen Tradition der friedlichen Streitbeilegung vgl. grundsätzlich: Rudolf Bindschedler. "Verfahren zur friedlichen Streiterledigung". In: Riklin, *Handbuch*, 875-889; Ders. "Friedliche Streiterledigung". In: Roulet, *Petitpierre*, 155-162; Lucius Caflisch, Blaise Godet. "La Suisse et le règlement pacifique des différends internationaux". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 957-971; Raymond Probst. "Die Schweiz und die internationale Gerichtsbarkeit". In: *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* 17 (1960): 99-146; Ders., *Good Offices*, 42-69.

folgende Vorgänge: Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung oder Anrufung regionaler Organe.¹⁹⁶

Zugunsten besonderer Verfahren der Streitbeilegung zwischen Staaten spricht insbesondere, dass die Methoden der friedlichen Streitbeilegung das *Gewaltverbotsprinzip*, das schon in der Völkerbundssatzung teilweise vorgesehen gewesen war und in der Uno-Charta¹⁹⁷ ausgebildet wurde, ergänzen und erweitern. Wenn die Anwendung von Gewalt zur Regelung von Konflikten verboten ist, scheint es in der Tat unabdingbar, den Staaten Methoden zu ihrer friedlichen Beilegung unter Beizug von Drittparteien zur Verfügung zu stellen. Anschaulich formuliert:

*"Die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung internationaler Konflikte ist die Kehrseite der Medaille, auf der das Gewaltverbot eingraviert ist."*¹⁹⁸

Das Gewaltverbot allein wirkt im Völkerrecht lediglich bewahrend, in Richtung der Aufrechterhaltung des Status quo zielend. Das Instrumentarium der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten kann — sofern sich die Konfliktparteien der Gerichtsbarkeit unterwerfen — dieses statische Prinzip ergänzen, indem es die zwischenstaatlichen Probleme in Form eines Rechtsetzungsverfahrens bearbeitet und *idealiter* löst, damit letzten Endes nicht die Selbsthilfe dominiert, sprich Machtpolitik den Ausschlag gibt.

Schliesslich ist gerade der kleine Staat kaum in der Lage, das Argument der Macht auszuspielen, da er sich zum vornherein in einer benachteiligten Lage befindet. Um so grösser ist deshalb das Interesse der Schweiz, als kleiner Staat im Rahmen von Verfahren der friedlichen Streitbeilegung vor einer Drittinstantz *gleich* behandelt zu werden wie die mächtigere Gegenpartei. Klar wird dies ausgeführt in dem der schweizerischen Politik bezüglich der friedlichen Streitbeilegung zugrunde liegenden *Bericht des Bundesrates betreffend internationale Schiedsverträge* von 1919:

*"Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht. Dieses findet, trotz aller Mängel, die den Schiedsverträgen anhaften können, in diesen Abkommen [der friedlichen Streitbeilegung] doch im allgemeinen einen stärkeren Rückhalt und eine grössere Sicherheit als in irgendeiner anderen Politik."*¹⁹⁹

¹⁹⁶ Vgl. Art. 33 Ziff. 1 (Uno-Charta).

¹⁹⁷ Vgl. Art. 2 Ziff. 3 und 4.

¹⁹⁸ Hanspeter Neuhold. *Internationale Konflikte: Verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*. Wien 1977. 464.

¹⁹⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend internationale Schiedsverträge (11. Dezember 1919). In: *BBl* 1919 V 925, hier 929.

Anlass zu dieser grundsätzlichen Ausrichtung der schweizerischen Politik im Bereich der friedlichen Streitbeilegung bot die Schaffung des Völkerbundes, der vorsah, dass jeder Staat Streitigkeiten vor den Rat oder die Versammlung bringen konnte, wenn die Parteien sich nicht auf ein Schiedsgericht einigten.

Seither ist es eine *Konstante* der schweizerischen Aussenpolitik geworden, die Schaffung von multilateralen, wenn möglich obligatorischen Vergleichs- und Schiedsabkommen zu fördern sowie entsprechende bilaterale Verträge mit möglichst vielen Staaten abzuschliessen. Ebenso wird die Einfügung obligatorischer Schieds- und Gerichtsklauseln in andere Verträge angestrebt. Gleichzeitig ist die Schweiz bestrebt, für Verfahren der Streitbeilegung ihr Territorium sowie schweizerische Staatsangehörige zur Verfügung zu stellen, wozu sie dank ihrer dauernden Neutralität gute Voraussetzungen bietet.

Als Ergebnisse der schweizerischen Politik auf *bilateraler* Ebene kann ein beachtliches Netz von Übereinkommen zur friedlichen Streitbeilegung festgestellt werden. Vor allem in der Zwischenkriegszeit konnte die Schweiz — neben drei bestehenden Verträgen aus der Zeit vor 1914 — gesamthaft 23 bilaterale Vergleichs- und Schiedsverträge abschliessen, davon allein 20 mit obligatorischem Charakter.²⁰⁰ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges allerdings sind nur noch wenige Verträge dieser Art zustande gekommen. Die weltweite politische Polarisierung stand der diplomatischen oder gerichtlichen Regelung von Konflikten im Weg. Dennoch gelang es der Schweiz, im Verlauf der sechziger Jahre eine neue Reihe von acht Verträgen abzuschliessen, mehrheitlich mit Entwicklungsländern.²⁰¹ Im Vordergrund stand damals neben dem Schutz der schweizerischen Interessen die Idee, durch den Abschluss entsprechender Verträge mit Drittweltstaaten einen Beitrag an den Ausbau und die Festigung des Völkerrechts zu leisten.

Gemeinsamkeiten weisen die heute noch gültigen vertraglichen Bindungen insofern auf, als sie in der Regel ein einseitig anrufbares Vergleichsverfahren vor einem ständigen, aus drei oder fünf Mitgliedern bestehenden gemischten Organ begründen. Sie unterscheiden üblicherweise rechtliche von politischen Streitigkeiten. Dabei ist aber zu beachten, dass diese Verträge den heutigen Anforderungen nicht mehr entsprechen. Namentlich die Bildung von ständigen gemischten Vergleichskommissionen ist eine überholte Methode, was schon die Tatsache bezeugt, dass gegenwärtig keines der vorgesehenen ständigen Organe bestellt ist.

Die politische Wende im Osten und der grundlegende Gesinnungswandel der Staaten dieser Region gegenüber der friedlichen Streitbeilegung — der obligatorische Einbezug einer Drittinstanz wird nicht mehr als Einmischung in

²⁰⁰ Heute sind immer noch 22 dieser in der Zwischenkriegszeit geschlossenen Verträge in Kraft.

²⁰¹ Vgl. eine Gesamtübersicht der obligatorischen Schiedsgerichts- und Gerichtsbarkeitsverpflichtungen der Schweiz Anfang der siebziger Jahre in: Bindschedler, *Friedliche Streiterledigung*, 887f. (Tabelle 58). Vgl. auch: Gyger, *Neutralität*, 63-66 (Anhang).

die inneren Angelegenheiten betrachtet — machen gegenwärtig die Aushandlung neuer Verträge möglich. Die ersten Früchte der neuen schweizerischen Initiative sind die von der Schweiz mit Ungarn (1992) und Polen (1993) abgeschlossenen Vergleichs- und Schiedsverträge.²⁰²

Die Förderung *multilateraler* Abkommen zur friedlichen Streitbeilegung auf *weltweiter* oder *regionaler* Ebene begann durch die Schweiz zu Beginn dieses Jahrhunderts. In den Jahren 1900 und 1910 ratifizierte sie die Haager Konventionen für die friedliche Beilegung internationaler Konflikte (1899 und 1907). Im Jahr 1919 trat sie dem Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofes bei, dessen obligatorische Gerichtsbarkeit sie 1920 in einer einseitigen und vorbehaltlosen Erklärung anerkannte. 1948 bekräftigte die Schweiz die Erklärung im Rahmen des Statuts des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag. Diese auf weltweiter Ebene eingegangenen Verpflichtungen haben indes eine bescheidene Tragweite, gibt es doch heute noch keine allgemeine Übereinkunft, die in Form eines Einlasszwanges für die Gegenpartei den Rückgriff auf Streitbeilegungsmittel unter Beizug einer Drittinanz ermöglichen würde.

Auf *europäischer* Ebene kannte man bis vor kurzem überhaupt kein multilaterales Abkommen zur friedlichen Streitregelung. Dem 1957 im Rahmen des Europarats abgeschlossenen Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten kommt nur marginale Bedeutung zu, da es verschiedene Vorbehalte zulässt und nur gerade von 13 Staaten, darunter der Schweiz, ratifiziert wurde. Die entscheidenden Durchbrüche in Europa gelangen erst kürzlich im Rahmen der KSZE, indem dank der neuen politischen Lage in Europa Anfang der neunziger Jahre nach annähernd zwei Jahrzehnten dauernden Bemühungen schliesslich Ende 1992 ein *Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*²⁰³ erzielt werden konnte. Die Wurzeln dieses Übereinkommens sind in der hier untersuchten frühen KSZE-Phase zu finden, spielte doch namentlich die Schweiz mit ihren beharrlichen Bemühungen eine massgebende Rolle bei der Durchsetzung dieses Streitbeilegungssystems. Deshalb soll nachfolgend abrissartig die Entwicklung dieses für die KSZE wichtigen Instrumentes bis in die Gegenwart kurz nachgezeichnet werden.²⁰⁴

²⁰² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend (...) die Vergleichs- und Schiedsverträge mit Polen und Ungarn (19. Mai 1993). In: *BBl* 1993 II 1153.

²⁰³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) (19. Mai 1993). In: *BBl* 1993 II 1153.

²⁰⁴ Zur friedlichen Streitbeilegung im Rahmen der KSZE vgl. grundsätzlich: Dieter S. Lutz. "Der OSZE-Gerichtshof". In: *OSZE-Jahrbuch 1995: Jahrbuch der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*. Hg. Institut für Friedensforschung und

Bereits zu Anfang des KSZE-Prozesses warf die Schweiz 1973 die Idee eines gesamteuropäischen Systems der friedlichen Streitbeilegung auf, indem sie während der Genfer Kommissionsphase einen ausformulierten Vertragsentwurf vorlegte. Ausgangspunkt war die Überlegung, dass das Hauptziel der Konferenz, nämlich die Erhöhung der Sicherheit in Europa, durch eine Annahme allgemeiner Grundsätze allein in keiner Art und Weise erreicht werden könne. Der Vorschlag hätte es jedem in einen Streitfall verwickelten Teilnehmerstaat ermöglicht, diesen einer KSZE-Vergleichskommission zu unterbreiten, wenn der Streitgegenstand *politischer* Natur sein sollte, oder ihn einem KSZE-Schiedsgericht vorzulegen, wenn es sich um *rechtliche* Streitigkeiten handeln sollte. Der wegen des in beiden Verfahren vorgesehenen Obligatoriums als zu weitgehend beurteilte Vorschlag wurde nicht weiterverfolgt. Der Schweiz wurde jedoch in der Schlussakte von Helsinki ein Mandat zur Abhaltung eines Expertentreffens erteilt, und der Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung fand als Prinzip V Aufnahme in den Dekalog.

Da diese Initiative als hauptsächliches Aktionsfeld der schweizerischen KSZE-Politik bis 1975 Gegenstand der vorliegenden Untersuchung im Hauptteil bildet, wird hier auf die Anfangsphase der schweizerischen Bemühungen nicht näher eingegangen.

Anlässlich der KSZE-Expertentreffen für friedliche Streitbeilegung von Montreux (1978) und Athen (1984) kam die Schweiz mit Unterstützung der N+N-Staaten auf ihr Anliegen zurück. Die Vorschläge, die sie damals unterbreitete, gingen auf dem Gebiet der Schiedsgerichtsbarkeit zwar weniger weit als der Entwurf von 1973, enthielten aber nach wie vor ein einseitig auslösbares Vergleichsverfahren für alle Streitigkeiten, die nicht auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden können. Die Vorschläge scheiterten am Widerstand der Sowjetunion und ihrer Verbündeten, die Anstoss nahmen am Beizug einer Drittinstantz; nur der Verhandlungsweg war für diese Staaten annehmbar.

Sicherheitspolitik, Universität Hamburg. Baden-Baden 1995. 241-253; Oliver Mietzsch. "Die KSZE als regionale Institution zur Konfliktverhütung und Streitbeilegung". In: Staack, *Aufbruch nach Gesamteuropa*, 91-117; Hartmut Hillgenberg. "Der KSZE-Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen". In: *Jahrbuch für internationales Recht* 34 (1991): 122-137; Lucius Cafilisch. "Friedliche Streitregelung im gesamteuropäischen Rahmen". In: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* N.F. 4/5 I (1993): 307-325; Gerhard Hafner. "Bemühungen um ein gesamteuropäisches Streitbeilegungssystem im Rahmen der KSZE". In: *Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Weltwirtschaft: Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*. Hg. Karl-Heinz Böckstiegel et al. Köln et al. loc. 1988. 147-171; Karin Oellers-Frahm. "Die obligatorische Komponente in der Streitbeilegung im Rahmen der KSZE". In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 51 (1991): 71-93; Zentralstelle für Gesamtverteidigung (Hg.). *Friedliche Streitbeilegung*. Info Gesamtverteidigung 10. Bern 1993.

Dank der in den Ländern Mittel- und Osteuropas eingetretenen politischen Umwälzungen änderte sich die Haltung dieser Staaten Mitte der achtziger Jahre allmählich. Dies ermöglichte es der KSZE, sich am Wiener Folgetreffen (1986-1989) grundsätzlich für den Beizug einer Drittpartei bei auf dem Verhandlungsweg bislang ungelösten Konflikten auszusprechen.

Während des Expertentreffens in La Valetta (1991) war es wiederum die Schweiz, die zusammen mit einigen Miteinbringern einen Vorschlag unterbreitete. Dieser sah ein umfassendes, einseitig anrufbares Vergleichsverfahren sowie für bestimmte Streitigkeiten rechtlicher Natur ein zwingendes Schiedsverfahren vor. Obwohl sich einige westliche Staaten dagegen aussprachen, gelang es immerhin im Konsens, allgemeine Grundsätze zu fixieren und im sogenannten "Verfahren von Valetta" einen Mechanismus zu begründen, der im wesentlichen darauf abzielt, die in einen Streitfall verwickelten Staaten zu ermutigen, diesen mit Hilfe eines Ad-hoc-Organs beizulegen. Das heute noch gültige Verfahren kennt allerdings Ausnahmeklauseln, die seine Bedeutung wesentlich schmälern. Weiter ist einschränkend zu erwähnen, dass das Valetta-Dokument rechtlich nicht bindend ist. Gesamthaft muss also festgehalten werden, dass das Ziel — die Schaffung einer wirksamen, einseitig auslösbaren und auf möglichst viele Streitfälle anwendbaren Methode — nicht erreicht worden ist.

Angesichts der Mängel des Valetta-Mechanismus unterbreiteten Frankreich und Deutschland anlässlich des Folgetreffens der KSZE in Helsinki (1992) einen Entwurf für eine multilaterale Vergleichs- und Schiedskonvention, an dessen Ausarbeitung die Schweiz aktiv teilgenommen hatte. In seinen Hauptzügen sah der Vorschlag die Schaffung eines Europäischen Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes, ein obligatorisches Vergleichsverfahren und einen freiwilligen Schiedsmechanismus vor.

Dieses Rechte und Pflichten begründende Übereinkommen stiess namentlich bei Grossbritannien und den Vereinigten Staaten auf Kritik, so dass zur Kompromissfindung ein Sondertreffen in Genf (1992) anberaumt werden musste. Nach nur kurzen Beratungen fand der Übereinkommensentwurf insgesamt breite Zustimmung. Er wurde anschliessend vom KSZE-Rat Ende 1992 in Stockholm gebilligt. Der beschlossene Mechanismus soll die auf bilateraler und multilateraler Ebene bestehenden Streitbeilegungsverfahren ergänzen. Im Vergleich zu den existierenden multilateralen Abkommen bringt aber das neue, rechtlich verbindliche Übereinkommen — im Gegensatz zu den bisher nur politisch bindenden KSZE-Texten — einen beachtlichen Fortschritt, indem es ein *einseitig auslösbare Vergleichsverfahren* schafft; ein Anliegen der Schweiz,

das sie seit ihren ersten Initiativen im Jahr 1973 immer wieder vorgebracht hat. Das Resultat des Verfahrens bleibt allerdings rechtlich nicht zwingend, und die Schiedsgerichtsbarkeit bleibt freiwilliger Natur. Sowohl das Vergleichs- als auch das Schiedsverfahren finden im Rahmen des Gerichtshofes statt. Die von den Vertragsparteien zu ernennenden Vergleichs- oder Schiedsorgane werden beim Auftreten eines Streitfalles ad hoc bestellt. Einzig das Präsidium zusammen mit einer Kanzlei bilden ständige Institutionen des neuen Systems.

Schliesslich wurde Genf zum Sitz des neuen Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes erkoren. Nachdem das *Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* im Dezember 1994 in Kraft getreten war, erfolgte im Mai 1995 die Konstituierung dieses bisher einzigen OSZE-Organs in der Schweiz. Damit fanden über zwei Jahrzehnte lange Bemühungen, bei denen die Schweiz eine massgebliche Rolle gespielt hatte, einen erfolgreichen Abschluss.

2. TEIL

ENTSCHEIDUNGSPROZESS

3. KAPITEL

SCHWEIZERISCHE POSITIONSBESTIMMUNG IM VORFELD DER SICHERHEITSKONFERENZ

3.1 Skepsis des Bundesrates in der Phase der einseitigen östlichen Initiativen in den fünfziger Jahren

Im Rahmen der verschiedenen einseitigen östlichen Initiativen zur Einberufung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz ab Mitte der fünfziger Jahre²⁰⁵ ergingen auch drei Aufforderungen an die neutrale Schweiz, an einer Konferenz teilzunehmen. Nachfolgend seien diese zusammen mit der entsprechenden Stellungnahme der schweizerischen Bundesbehörden kurz dargestellt.²⁰⁶

Im November 1954 übermittelte die Sowjetunion an die Botschaften und Gesandtschaften *aller* europäischen Staaten in Moskau eine allgemein gehaltene Einladung, an einer gesamteuropäischen Konferenz über die Frage der Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit teilzunehmen, die auf Ende desselben Monats in der sowjetrussischen Hauptstadt einberufen werden sollte.²⁰⁷ Da der Westen damals solchen Plänen grundsätzlich ablehnend gegenüberstand, wurde diesem Aufruf schliesslich nur von den Warschauer Pakt-Staaten Folge geleistet.

In gleicher Weise, wie die allgemeine Reaktion der westeuropäischen Staaten ausfiel, erklärte der schweizerische Bundesrat in seiner Antwort vom 5.

²⁰⁵ Vgl. Kapitel 1.1; zu den einseitigen östlichen Initiativen sei insbesondere auf das Kapitel 1.1.1 verwiesen.

²⁰⁶ Vgl. betreffend Zusammenfassung der schweizerischen Reaktionen zu den östlichen Appellen: *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 136, I. Notice pour le Chef du Département politique fédéral: Conférence sur la sécurité européenne: Appel de Budapest, du 17 mars 1969: Annex I: Histoire, 1er avril 1969. 1-3.

²⁰⁷ Note der Sowjetunion an 23 europäische Staaten und an die Vereinigten Staaten mit dem Vorschlag der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zum 29. November 1954 in Moskau (13. November 1954). In: Schramm, *Dokumentation*, 375f.

April 1955 auf die Einladung zu einer Sicherheitskonferenz, dass er an dieser *nicht* teilzunehmen vermöge, er zeigte sich jedoch

*"(...) bereit (...), die Frage zu prüfen, ob sich die Schweiz an einem Treffen beteiligen könnte, an dem sämtliche Staaten Europas vertreten wären, und inwieweit sie im Rahmen ihrer Neutralität an einem Sicherheitssystem mitwirken könnte, das sämtliche Staaten des Kontinents umfassen würde."*²⁰⁸

Ein zweiter östlicher Appell war die Note vom Dezember 1957, welche an die Uno-Mitglieder und die Schweiz gerichtet war. Darin wurde der Vorschlag unterbreitet, alle in Europa befindlichen Streitkräfte durch einen gestaffelten Abzug der ausländischen Truppen zu reduzieren. Ferner schlug die Sowjetunion eine kernwaffenfreie Zone in Mitteleuropa vor. Schliesslich war sie für einen Nichtangriffspakt zwischen dem Nordatlantikpakt und dem Warschauer Pakt. Der auch für eine mögliche Teilnahme der Schweiz relevante Abschnitt lautete:

*"Im Hinblick auf die positiven Erfahrungen der im Sommer 1955 durchgeführten Begegnungen der Regierungschefs der vier Grossmächte [Vier-Mächte-Konferenz in Genf] könnte ein Treffen von Vertretern der kapitalistischen und der sozialistischen Länder auf hoher Ebene grosse Bedeutung haben. (...) Ausser den Grossmächten könnten alle anderen Staaten (...) in hohem Masse zur Gesundung der internationalen Lage beitragen, die sich jetzt in gefährlichen Bahnen entwickelt."*²⁰⁹

Kurz danach, im Januar 1958, doppelte die Sowjetunion in Form eines Memorandums an die Mitglieder der Uno sowie an die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland nach. In diesem erneuten Appell wurde der Vorschlag vom Dezember 1957 wiederholt. Zudem trat der Osten für eine Luftinspektionszone beiderseits des "Eisernen Vorhanges" sowie für einen vollständigen Abzug ausländischer Truppen ein. Das Memorandum gipfelte im Aufruf zur *"Einberufung einer Konferenz der Staatsmänner auf höchster Ebene"*. Für die Schweiz von Interesse war insbesondere folgende Passage: *"Konferenzort könnte nach Meinung der Sowjetregierung, in Übereinstimmung mit der Schweizer Regierung, Genf sein."*²¹⁰

Die schweizerische Antwort auf die beiden letztgenannten Initiativen der Sowjetunion um die Jahreswende 1957/58 wurde bereits kurz darauf am 20. Januar 1958 vom Bundesrat bekanntgegeben. Darin wurde ausgeführt,

"(...) dass die Schweiz als kleines Land, wie sehr sie auch den Wunsch hat, zu einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung beizutragen, gegenwärtig nicht die Initiative zur Einberufung einer Gipfelkonferenz ergreifen kann. Wenn die betreffenden Staaten über die Notwendigkeit einer Konferenz einig sind, dann wäre

²⁰⁸ *Gesch Ber* 1954, 86.

²⁰⁹ Sowjetische Note an die Uno und an die Schweiz (12. Dezember 1957). In: *Europa-Archiv* 1 (1958): 10444. Im Quellenband von Schramm, *Dokumentation*, nicht enthalten.

²¹⁰ Sowjetisches Memorandum an die Uno und an die Schweiz (8. Januar 1958). In: *Europa-Archiv* 3-4 (1958): 10535. Im Quellenband von Schramm, *Dokumentation*, nicht enthalten.

*der Bundesrat bereit, seine guten Dienste für die Abhaltung einer Konferenz in der Schweiz zur Verfügung zu stellen.*²¹¹

Der Bundesrat nahm zu den einseitigen östlichen Aufforderungen zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz grundsätzlich eine skeptische Haltung ein. Dabei handelte es sich nicht um ein kategorisches "Nein" zu einer Teilnahme, sondern es sollte vielmehr die Entwicklung der Annäherung zwischen den beiden Blöcken abgewartet werden. Als zu erfüllendes Kriterium wurde die Teilnahme aller Staaten, gemeint waren insbesondere die USA, genannt. Auch müsste man die Frage der Neutralität prüfen. Grundsätzlich betonte die Schweiz, dass sie sich im Rahmen ihrer Guten Dienste allenfalls für ein Treffen auf schweizerischem Boden bereit erklären könnte.

Rückblickend führte der Bundesrat in dem hier im engeren Sinne interessierenden Zeitraum Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre in seinem *Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen* (1969) die Politik gegenüber den östlichen Initiativen zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz unter der Rubrik "Neutralitätspolitik der Schweiz seit 1945" auf.²¹² In der zusammenfassenden Darstellung der konzeptionellen Grundlagen der Neutralitätspolitik und der praktischen Ausgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik fand die Frage einer Teilnahme an der Sicherheitskonferenz eine kurze Erwähnung im Katalog der neutralitätspolitisch relevanten Fragen der Nachkriegszeit. Es wurden aber keine weiteren Aussagen gemacht.

Dennoch ist gerade dieser Bericht für die zukünftige Ausgestaltung der schweizerischen KSZE-Politik wichtig, legte er doch — zum Teil unter Bezugnahme auf ältere amtliche Verlautbarungen der Bundesbehörden — gleichsam ein grundlegendes konzeptionelles Fundament für eine flexible, weltoffene und aktivere Aussenpolitik der Schweiz für die beginnenden siebziger Jahre. Insbesondere wurde im Uno-Bericht 1969 auch auf das aussenpolitische "Leitbild" verwiesen:

"Um dem Kleinstaat mit intensiven Aussenbeziehungen den nötigen Spielraum zu geben, dürfen allerdings nach wie vor der Neutralitätspolitik nicht zu enge Grenzen gezogen werden. Die Neutralitätspflichten beschränken sich im allgemeinen auf das völkerrechtliche und das militärische Gebiet und lassen dem Bundesrat viele Möglichkeiten für Aktionen der internationalen Solidarität und für Massnahmen zur Wahrung spezifisch schweizerischer Interessen. (...) Wir können nicht mit dem

²¹¹ Schweizerische Antwort auf die sowjetischen Vorschläge (20. Januar 1958). In: *Europa-Archiv* 3-4 (1958): 10562. Im Quellenband von Schramm, *Dokumentation*, nicht enthalten.

²¹² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (16. Juni 1969). In: *BBl* 1969 I 1449, speziell 1481-1486.

*Verständnis der anderen Völker für unsere Besonderheiten rechnen, wenn wir nicht unsererseits Verständnis für ihre Probleme haben.*²¹³

3.2 Vorsichtig abwartende Haltung der Schweiz in der Phase des Communiqué-Dialoges zwischen Ost und West ab Ende der sechziger Jahre

3.2.1 Besuche von Bundesrat Spühler in Rumänien und Jugoslawien

Der Vorsteher des Politischen Departementes, Bundesrat Willy Spühler, besuchte als Ausdruck einer dynamischeren Aussenpolitik nicht nur wie bisher in den offiziellen bilateralen Kontakten üblich die neutralen Staaten in Europa, sondern stattete im Jahr 1969 den beiden kommunistischen Staaten Rumänien und Jugoslawien einen offiziellen Besuch ab. Da gerade zu diesem Zeitpunkt der Communiqué-Dialog zwischen Ost und West mit dem Budapester Appell (März 1969) einen neuen Akzent erhielt, indem die Sowjetunion von ihrem bisherigen maximalen Forderungskatalog abrückte und weder die Auflösung der beiden Militärbündnisse noch den Abzug fremder Truppen aus Europa verlangte, stand der Meinungs austausch über die Einberufung einer Sicherheitskonferenz im Mittelpunkt der bilateralen Gespräche mit den Vertretern dieser beiden östlichen Staaten. Da sich zudem die finnische Regierung mit ihrem Memorandum (Mai 1969) in die bilateralen Diskussionen eingeschaltet hatte, um erstmals allen europäischen Staaten eine Stellungnahme zur Konferenzidee abzuverlangen, war das Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz um so mehr zu einem Traktandum in der gesamteuropäischen Agenda geworden.²¹⁴

Während des fünftägigen Besuches von Bundesrat Willy Spühler in Rumänien im April 1969 führte die Schweizer Delegation unter anderem mit dem rumänischen Aussenminister Corneliu Manescu Gespräche. Den Standpunkt der Schweiz zum Projekt der Sicherheitskonferenz umriss Spühler dahin-

²¹³ *Gesch Ber* 1963, 87. Vgl. den entsprechenden Passus auch in: Bundesrat, *Uno-Bericht 1969*, 1482.

Hierbei ist auch erwähnenswert, dass die neutralen Staaten Europas von osteuropäischer Seite verschiedentlich zu einer *aktiveren* Friedenspolitik aufgefordert wurden. Am deutlichsten in der Karlsbader Erklärung der Warschauer Pakt-Staaten von 1967, wörtlich: *"Das System der europäischen Sicherheit muss die Anerkennung des Prinzips der Neutralität und der bedingungslosen Respektierung der Unantastbarkeit der neutralen Länder einschliessen. Eine aktivere Friedenspolitik der neutralen Länder und ihr Beitrag zur Sache der Abrüstung würden die Schaffung eines solchen Systems [der kollektiven Sicherheit] begünstigen."* Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiter-Parteien Europas (26. April 1967). In: Schramm, *Dokumentation*, 440-444, hier 442.

²¹⁴ Vgl. zum Budapester Appell und zum finnischen Memorandum Kapitel 1.1.2.

gehend, dass es dazu einer *"sorgfältigen Vorbereitung, insbesondere der Schaffung der Grundlage gegenseitigen Vertrauens"* bedürfe. Denn *keine* Konferenz sei immer noch besser als ein gescheitertes gesamteuropäisches Treffen. Ein Misserfolg hätte nämlich *"nicht unbedenkliche psychologische und politische Folgen, insofern Pessimisten durch ihn in ihrer Haltung bekräftigt, Fronten versteift würden"*. Durch die diplomatischen Kanäle seien deshalb zunächst Charakter und Ziel der Konferenz zu fixieren. Damit stand die schweizerische Haltung klar im Gegensatz zu den rumänischen Absichten, wonach eine Festigung der europäischen Sicherheit erst durch eine Konferenz selber erfolgen könnte, da es ohne direkte Einberufung nämlich nicht zu seriösen Anstrengungen komme.

Als eine wesentliche Vorbedingung forderte Spühler aus schweizerischer Sicht, dass *"auch aussereuropäische Staaten, namentlich die USA, an der Konferenz teilnehmen"*. Unter Verweis auf die jüngsten Zeichen der Sowjetunion scheine es sich, nach Meinung Spühlers, abzuzeichnen, dass diesen Bedingungen auch von Seiten der Sowjetunion keine unüberwindlichen Schwierigkeiten mehr entgegenstünden.

Der abwartenden Stellung der Schweiz verlieh der Chef des Politischen Departementes Ausdruck, indem er gegenüber den rumänischen Gesprächspartnern klar betonte, dass die Schweiz *nicht* gedenke, eine aktive Rolle bei den Vorbereitungen zu übernehmen, da es nicht an ihr sein könne, sich an einer dem Charakter nach verspäteten Friedenskonferenz *"zu einem der Wortführer aufzuschwingen"*. Unter Verweis auf die schweizerische Disponibilität stellte er jedoch fest, dass Genf als Konferenzort *"natürlich immer zur Verfügung [steht]"*.²¹⁵

²¹⁵ BAr, 2001 (E), 1980/83, 136, I. Eidgenössisches Politisches Departement: Rumänienreise des Departementvorstehers vom 18.-22. April 1969: Protokoll der Arbeitssitzung im rumänischen Aussenministerium in Bukarest, 19. April 1969 (vertraulich). 11f.

Vgl. auch die entsprechenden Äusserungen des EPD-Vorstehers anlässlich der Pressekonferenz vom 23. April 1969 in Bern: *TdG*, Nr. 92, 24. April 1969; *Archiv der Gegenwart*, 28. April 1969, 14660 B.

Vgl. auch für das folgende: Zielinski, *Neutrale und blockfreie Staaten*, 129-132; Hieronymi, *La crise internationale*, 127-129.

Zu einer positiven Einschätzung der von Spühler vertretenen Haltung vgl. *VR*, Nr. 108, 10. Mai 1969: *"Damit hat sich die Landesregierung die Möglichkeit konstruktiver Mitarbeit gewahrt, ohne aber eine Verantwortung zu übernehmen, die in keinem Verhältnis zum Einfluss unseres Landes stünde."*

Zu einer skeptischen Beurteilung der Ausgangslage für eine Sicherheitskonferenz vgl. Curt Gasteyger. "Für und Wider eine Europäische Sicherheitskonferenz". In: *NZZ*, Nr. 372, 20. Juni 1969; Ders. "Europäische Sicherheitskonferenz: Falle oder Chance?". In: *Ww*, Nr. 10, 6. März 1970.

Äusserungen bezüglich eines *"vorsichtigen Vorgehens"* wurden ebenfalls anlässlich der Begegnung zwischen Bundesrat Pierre Graber und dem österreichischen Aussenminister

Ebenfalls im Zentrum der Gespräche stand die geplante Europäische Sicherheitskonferenz anlässlich der fünftägigen Visite von Bundesrat Spühler in Jugoslawien im Oktober/November 1969, wo er unter anderem mit Staatssekretär (Aussenminister) Mirko Tepavac einen Gedankenaustausch pflegte. Die Schweiz sei davon überzeugt, so Spühler, dass eine solche gesamteuropäische Konferenz dem Frieden und der Entspannung in Europa dienen könnte. Dies bedinge aber eine umsichtige Vorbereitungsphase: *"Eine sorgfältige Vorbereitung und eine vorbereitende Tagung wären sehr nützlich."*

Wiederum wurde von schweizerischer Seite betont, dass einer Sicherheitskonferenz nur durch Konsultationen und diplomatische Kontakte näherzukommen sei, wobei aber der Teilnehmerkreis alle europäischen Staaten einschliesslich der USA und Kanada umfassen sollte. Bedingt durch die Nichtteilnahme am Zweiten Weltkrieg sei die Schweiz ferner der Ansicht, dass *"auf der Europäischen Sicherheitskonferenz keine Grenzfragen behandelt werden sollten"*.

Spühler nannte betreffend der zu verfolgenden Ziele erstmals auch ein neues Element: *"Unseres Erachtens sollte die Statuierung der unbeschränkten Souveränität (...) ein Hauptziel der Konferenz darstellen."*²¹⁶ Es dürfte nicht von ungefähr kommen, dass das schweizerische Postulat betreffend das Selbstbestimmungsrecht der Völker gerade in Jugoslawien, das ja auf eine gewisse Distanz zum Ostblock bedacht war, vorgetragen wurde.

Kurt Waldheim am 26./27. Oktober 1969 in Wien gemacht. *BAR*, 2001 (E), 1980/83, 136, II. Eidgenössisches Politisches Departement: Offizieller Besuch des Vorstehers in Wien vom 26./27. Oktober 1969: Protokoll der beiden Arbeitssitzungen im Aussenministerium, 27. Oktober 1969 (streng vertraulich). 9-13.

²¹⁶ *BAR*, 2001 (E), 1980/83, 136, II. Eidgenössisches Politisches Departement: Offizieller Besuch des Vorstehers vom 28. Oktober bis 1. November 1969 in Belgrad: Protokoll der beiden Arbeitssitzungen im Aussenministerium, 29./30. Oktober 1969 (streng vertraulich). 6f.

Vgl. auch die Äusserungen Spühlers zum Abschluss seines Besuches am 1. November 1969 gegenüber der jugoslawischen Nachrichtenagentur Tanjug: *NZZ*, Nr. 655, 3. November 1969; *TLM*, Nr. 306, 2. November 1969; *Archiv der Gegenwart*, 2.-4. November 1969, 15036 C.

Die schweizerische Stellungnahme in Belgrad fand eine kritische Würdigung im "Landboten": *"Die Überlegungen, die im Politischen Departement gemacht werden, sind nicht sehr tiefeschürfend. (...) Die Frage nach dem Sinn einer solchen Konferenz ist allein (...) nicht zu beantworten. (...) Die 'Mission der Schweiz' kann auch bei betonter Neutralität nicht darin bestehen, das Abenteuer dieser Konferenz zu begünstigen. Sie darf kein Engagement eingehen mit Partnern, deren Gutgläubigkeit keineswegs über alle Zweifel erhaben ist!"* *Ldb*, Nr. 261, 8. November 1969.

Aus aktuellem Anlass wurde die Problematik einer Sicherheitskonferenz anlässlich der Jahresversammlung der "Europa-Union Schweiz" vom 11./12. Oktober 1969 in Biel behandelt. Vgl. *NZZ*, Nr. 620, 13. Oktober 1969; *APS* 1969, 44.

3.2.2 Verlautbarung des Politischen Departementes vom 24. Juli 1969

Sein grundsätzliches Interesse am östlichen Konferenzprojekt bekundete der Bundesrat in einem Beschluss vom 9. Juli 1969, worin das Eidgenössische Politische Departement mit der entsprechenden Verlautbarung beauftragt wurde.²¹⁷ Dieses nahm daraufhin in der Pressemitteilung vom 24. Juli 1969²¹⁸ öffentlich Stellung zu den verschiedenen in den sechziger Jahren geäusserten Vorschlägen der Sowjetunion und der übrigen Warschauer Pakt-Staaten zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz.

In Beantwortung des vom ungarischen Botschafter in der Schweiz übermittelten Textes des Budapester Appells vom 17. März 1969 wurde das Interesse an einer Europäischen Sicherheitskonferenz anerkannt. Vorausgesetzt wurde aber die Beteiligung aussereuropäischer Staaten, gemeint waren die Vereinigten Staaten.²¹⁹ Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Schweiz nur gemäss dem Prinzip der dauernden Neutralität und in Berücksichtigung der Tatsache, dass sie nicht in den letzten Weltkrieg verwickelt gewesen war, daran teilnehmen könnte. Schliesslich wurde die finnische Initiative vom 5. Mai 1969 begrüsst, sich als Gastgeberland zur Verfügung zu halten.

Wörtlich hiess es in diesem für die schweizerische Haltung grundlegenden Communiqué:

"Der Bundesrat hat das Politische Departement beauftragt, dem Botschafter [Ungarns] mitzuteilen, dass die Schweiz das Interesse, das an einer solchen Konferenz besteht, anerkennt, da ihr nichts gleichgültig sein kann, was den Frieden in

²¹⁷ *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 136, II. BRB: Sitzung des schweizerischen Bundesrates: Auszug aus dem Protokoll, 9. Juli 1969 (vertraulich). 2.

²¹⁸ Der Bundesrat überliess in seinem Beschluss vom 9. Juli 1969 — also kurz vor seinem Ferienantritt — den Zeitpunkt der Publikation der schweizerischen Grundposition dem Politischen Departement. Die kurz darauf erfolgte Veröffentlichung ist insofern überraschend, als zu diesem Zeitpunkt wichtige Reaktionen einiger westlicher Staaten noch ausstanden.

²¹⁹ Wie aus einer Aktennotiz von Bundesrat Spühler hervorgeht, erkundigte sich dieser schon anlässlich der Überreichung des Textes des Budapester Appells durch den ungarischen Botschafter Beck am 28. März 1969 *"in erster Linie"*, ob der Aufruf auch an aussereuropäische Staaten gerichtet sei und falls nicht, ob die USA und Kanada ebenfalls zur Sicherheitskonferenz eingeladen werden. *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 136, I. Aktennotiz des Vorstehers des Eidgenössischen Politischen Departementes, 28. März 1969. 2.

Der sowjetrussische Vizeausserminister Vinogradow bestätigte kurz darauf anlässlich seines Besuches bei Bundesrat Spühler am 14. April 1969, dass russischerseits nichts gegen eine Teilnahme der Vereinigten Staaten einzuwenden sei, wenn die westeuropäischen Staaten dies wünschten. *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 136, I. Protokoll des Höflichkeitsbesuches des Vizeausserministers der UdSSR Vinogradow beim Departementschef EPD, 14. April 1969 (vertraulich). 3.

Europa betrifft. Indessen sollte diese Konferenz auch aussereuropäischen Mächten offenstehen, die seit dem Zweiten Weltkrieg an der Sicherheit Europas mitbeteiligt sind. Ferner sollte eine solche Konferenz Gegenstand einer eingehenden Vorbereitung unter Mitwirkung aller interessierten Länder bilden. (...) Eine allfällige Teilnahme der Schweiz an einer Europäischen Sicherheitskonferenz könnte nur entsprechend den Leitlinien ihrer immerwährenden Neutralität erfolgen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sie nicht in den letzten Weltkrieg verwickelt war. Die Schweiz steht im übrigen der Initiative Finnlands, sich als Gastgeber für eine solche Konferenz zur Verfügung zu halten, wohlwollend gegenüber.“²²⁰

Zwei Punkte sind in dieser Verlautbarung für die weitere Entwicklung der schweizerischen Position gegenüber dem Projekt einer Sicherheitskonferenz speziell von Belang. Zum einen wurde das grundsätzliche Interesse mit dem nationalen Interesse an den Entspannungsbemühungen in Europa, von der auch die Schweiz profitierte, begründet. Die Landesregierung verwies also nicht — wie so oft — auf die notwendige Solidarität mit den anderen europäischen Staaten, sondern stellte die *eigenen Sicherheitsinteressen* an einem befriedeten Europa in den Mittelpunkt. Zum anderen wurden aber sogleich zwei Einschränkungen angebracht, die auch die spätere schweizerische KSZE-Politik bestimmen sollten: die strikte Berücksichtigung der immerwährenden Neutralität als wichtigste Leitlinie der schweizerischen Aussenpolitik und die Tatsache, dass die Schweiz nicht über Grenzfragen, die sich im Gefolge des Zweiten Weltkrieges ergeben hatten, diskutieren konnte.²²¹ Die schweizerische Haltung kann also als *vorsichtig abwartend* charakterisiert werden.

Im Gegensatz zu dieser offiziellen Verlautbarung zeigt aber die ausführliche EPD-interne Stellungnahme zuhanden des Bundesrates, dass verwaltungsintern gegenüber einer Sicherheitskonferenz die Skepsis überwog.²²² In seinem diesbezüglichen Antrag an den Bundesrat vom 25. Juni 1969 beurteilte

²²⁰ BAr, 2001 (E), 1980/83, 136, II. Eidgenössisches Politisches Departement: Pressemitteilung, 24. Juli 1969. Vgl. auch: NZZ, Nr. 451, 25. Juli 1969; JdG, Nr. 171, 25. Juli 1969. Vgl. auch: Hübscher, *Schweiz und Konferenz*, 17.

Die identische Formulierung der Pressemitteilung vom 24. Juli 1969 wurde im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1969 bei der Darlegung der schweizerischen Haltung gegenüber der Europäischen Sicherheitskonferenz verwendet. Vgl. *Gesch Ber* 1969, 9.

Aufgrund der Wichtigkeit dieser ersten amtlichen Stellungnahme der Schweiz zu den neueren östlichen Vorstössen in den sechziger Jahren wurde dieses Communiqué auch abgedruckt in: Schramm, *Dokumentation*, 655; Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 150; *Archiv der Gegenwart*, 24. Juli 1969, 14815 D.

²²¹ Dabei wurde insbesondere an folgende zwei sich aus dem Zweiten Weltkrieg ergebende Grenzfragen als *“les questions les plus délicates sur lesquelles nous pourrions être appelés à voter”* gedacht: die Oder-Neisse-Linie und die deutsche Wiedervereinigung. BAr, 2001 (E), 1980/83, 136, I. Notice pour le Chef du Département politique fédéral: Conférence sur la sécurité européenne: Appel de Budapest, du 17 mars 1969: Annex II: Les fondement d'une réponse de la Suisse, 1er avril 1969. 6f.

²²² BAr, 2001 (E), 1980/83, 136, II. Département politique fédéral: Proposition au Conseil fédéral: Conférence européenne de sécurité, 25 juin 1969 (confidentiel). 10f.

das Aussenministerium die Erfolgchancen der vorgeschlagenen Konferenz als gering, da nach Meinung des EPD zu diesem Zeitpunkt für eine innerdeutsche Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte keinerlei Aussicht bestehe und da über den Wunsch der UdSSR nach Entspannung und, mehr noch, über deren Bereitschaft zu Konzessionen wenig Klarheit herrsche.

Ferner wurde im EPD-Bericht auf die Ambiguität des östlichen Konferenzvorschlages hingewiesen; sie bestehe darin, dass mit der Verwirklichung dieses Projektes einerseits die seit dem Zweiten Weltkrieg hängigen Friedensprobleme zu lösen wären und andererseits in der gegebenen Situation ein *modus vivendi* gesucht werden müsste, der ohne vorherige Friedenskonferenz — namentlich über das Deutschlandproblem — den europäischen Staaten Sicherheit zu gewährleisten hätte.

Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung des Aussenministeriums war die Tatsache, dass das Konferenzprojekt von den einzelnen Staaten mit unterschiedlichen Interessen verfolgt wurde. So sehe Rumänien nach Einschätzung des EPD eine Gelegenheit, die Souveränität der Kleinstaaten zu stärken, Polen wolle den Status quo festigen, die Bundesrepublik Deutschland ihren guten Willen beweisen und die Vereinigten Staaten beabsichtigten, die Sowjetunion zu konkreten Abrüstungsanstrengungen anzuhalten. Die UdSSR wiederum verfolge offenbar mit dem von ihr vorgeschlagenen Projekt offensichtliche Propagandaziele.

Diese Überlegungen erlaubten es dem EPD, weder den Budapester Appell mit Enthusiasmus zu begrüssen noch ihn, trotz aller Mängel des Konferenzprojektes, von vornherein abzulehnen. Begründet wurde diese Haltung damit, dass man auch bei noch so vagen Erfolgsaussichten Entspannung suchen müsse, weil es hierzu keine Alternativen gebe. Auch wenn die Sicherheitskonferenz kaum zu substantiellen Ergebnissen gelangen könne, sei es immerhin nicht auszuschliessen, dass ihre Vorbereitung, Erörterung und Durchführung eine Annäherung der Standpunkte und schliesslich sogar einen annehmbaren *modus vivendi* herbeizuführen vermöge. Mangels geschichtlicher Präzedenzfälle dränge sich ein solches Vorgehen in der gegenwärtigen Lage auf, so die Schlussfolgerung des Politischen Departementes. Die Frage einer allfälligen Teilnahme sei nach einer positiven Haltung der meisten anderen europäischen Staaten ins Auge zu fassen, tangiere die Konferenz doch Probleme, die direkt oder indirekt Auswirkungen auch auf die Schweiz hätten. Deshalb sei es auch evident, entsprechende Überlegungen betreffend eines möglichen schweizerischen Engagements anzustellen:

*"Au cas où la grande majorité des pays européens accepterait le principe d'une telle conférence, nous ne devrions pas rester à l'écart car elle traiterait de questions qui nous concernent directement ou indirectement. (...) Cela dit, il est évident que nous ne pouvons pas nous engager à l'aveuglette."*²²³

3.2.3 Unterschiedliche Beurteilung durch die Schweizer Delegation vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

Die vorsichtige, mit Vorbehalten geäußerte offizielle Stellungnahme des Bundesrates vom Juli 1969 wurde auch in verschiedenen Voten des Ständerates Augustin Lusser (CVP/ZG) vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vorgetragen. Dabei ist hier weniger die von Lusser öfters eingenommene Rolle des offiziellen Interpreten der schweizerischen Regierungspolitik von Belang, sondern die Tatsache, dass im Auftreten der Schweizer Parlamentarier vor dem Strassburger Plenum innerhalb der Delegation *gegensätzliche* Positionen über die Sicherheitskonferenz sichtbar wurden, die sich nicht mit der bisherigen schweizerischen Beurteilung deckten, entweder aufgrund ihrer Skepsis oder ihres Optimismus. Im folgenden werden die unterschiedlichen Standpunkte der schweizerischen Parlamentarier vor dem Europarat während der Sessionen der Parlamentarischen Versammlung Ende der sechziger Jahre/Anfang der siebziger Jahre kurz analysiert.²²⁴

²²³ Ebd., 11.

In einer früheren Fassung, die als Zirkularschreiben an alle europäischen Botschaften der Schweiz ging, hiess es in der entsprechenden Passage direkter: *"Cela dit, il est évident que nous ne pouvons pas nous engager la tête dans le sac."* BAr, 2001 (E), 1980/83, 136, I. Département politique fédéral aux Missions diplomatiques de Suisse: Annex: Conférence sur la sécurité européenne, 5 mai 1969 (strictement confidentiel). 11.

²²⁴ Die folgenden Ausführungen beruhen auf der grundlegenden Analyse des schweizerischen Beitrages zu den Arbeiten der parlamentarischen Versammlung des Europarates von Rudolf Wyder. *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 10. Diss. Bern-Stuttgart 1984. 282-295.

In den Behandlungen über die Europäische Sicherheitskonferenz wurde erstmals von der bisher respektierten Delegations-Disziplin der schweizerischen Parlamentarier, die sich in Form eines "monolithischen" Auftretens geäußert hatte, abgerückt. Auch ist das schweizerische Engagement im Rahmen dieser ostpolitischen Standortbestimmungen im Vergleich zur früheren parlamentarischen Mitarbeit als gross zu bezeichnen. Mit der Akzentuierung verschiedener Meinungen vollziehe die schweizerische Delegation Ende der sechziger Jahre, so Wyder, nach der früheren Loslösung vom Regierungsstandpunkt und der Aufgabe der Reserviertheit in politischen Fragen nun den letzten wichtigen Schritt von der "quasi-diplomatischen, homogenen Abordnung zur Gruppe eigenverantwortlicher, individueller Teilnehmer an der internationalen parlamentarischen Arbeit". Ebd., 295.

Erstmals eingehend mit der Europäischen Sicherheitskonferenz befasste sich der Rat im Oktober 1969. Gleich drei Mitglieder der Schweizer Delegation ergriffen das Wort, um zu dem eingebrachten Empfehlungsentwurf bezüglich einer gemeinsamen Haltung aller Mitgliedstaaten des Europarates gegenüber dem Konferenzprojekt Stellung zu beziehen. Dabei meldeten die Nationalräte Walter Bringolf (SP/SH) und Walther Hofer (SVP/BE) grundsätzliche Skepsis an bei den bisherigen östlichen Vorschlägen. Ihre Haltung war von grossem Misstrauen geprägt: Äusserste Vorsicht sei geboten angesichts der totalitären osteuropäischen Regime und der offensiven Breschnjew-Doktrin der beschränkten Souveränität, betonten beide Redner. Sie lehnten daher ein Eingehen auf das Konferenzprojekt zum gegenwärtigen Zeitpunkt entschieden ab.²²⁵

Ständerat Lusser hingegen erklärte, er teile die Ansicht der Schweizer Regierung und stelle sich nicht von vornherein gegen eine solche Konferenz. Er übersehe die Schwierigkeiten nicht, glaube indes, ein Versuch zu einer Annäherung lohne sich. Weiter unterstrich Lusser — ganz im Einklang mit dem bundesrätlichen Communiqué vom Sommer desselben Jahres — die schweizerische Forderung nach sorgfältiger Vorbereitung sowie nach unbedingter Teilnahme der USA und Kanada. Die Schweiz würde, wenngleich mit neutralitätspolitischer Zurückhaltung, an der Konferenz teilnehmen.²²⁶

Eine weitere Forderung der Schweiz tat Lusser als Schweizer Sprecher anlässlich einer weiteren Debatte im Januar 1970 kund, als er darauf aufmerksam machte, dass sich die Schweiz als neutraler Staat in allen Fragen, die als Folgen des Zweiten Weltkrieges zu betrachten seien, grösste Zurückhaltung werde auferlegen müssen.²²⁷

Vor dem Hintergrund der wachsenden Übereinstimmung zwischen Nato, WVO und den neutralen und blockfreien Staaten bezüglich der Abhaltung einer Konferenz, der Tagesordnungspunkte sowie des Teilnehmerkreises fand im September 1970 vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates eine grössere, der Sicherheitskonferenz gewidmete Debatte statt. Obwohl nun die Konferenzidee im Plenum auf ein mehrheitlich positives Echo stiess, sind bei der Beurteilung der Konferenz innerhalb der Schweizer Delegation nach wie vor grundsätzliche Unterschiede festzustellen. Seine Bedenken seien nicht zerstreut worden, erklärte Nationalrat Hofer. Er warnte wiederum insbesondere vor der Gefahr einer stillschweigenden Billigung der Breschnjew-Doktrin, der Verdrän-

²²⁵ CR 21/2, 1. Oktober 1969, 456f. und 462-464; zit. nach: ebd., 283.

²²⁶ CR 21/2, 1. Oktober 1969, 466f.; zit. nach: ebd., 283f.

²²⁷ CR 21/3, 29. Januar 1970, 1019; zit. nach: ebd., 286.

gung des amerikanischen Einflusses in Europa und vor dem Anwachsen der Spannungen im Falle eines Scheiterns der Sicherheitskonferenz. Zur Frage des Rüstungsabbaus bemerkte Hofer, zunächst müsse ein militärisches Gleichgewicht wiederhergestellt werden, indem die Sowjetunion die Zahl ihrer Divisionen in Osteuropa markant reduziere. Alles andere käme nämlich einer unverantwortbaren Schwächung des militärischen Potentials des Westens gleich.²²⁸

Ungleich optimistischer beurteilte der Zürcher SP-Nationalrat Walter Renschler²²⁹ das Konferenzprojekt — er war damals auch in den Eidgenössischen Räten der Hauptprotagonist einer aktiven schweizerischen Teilnahme am europäischen Sicherheitsprozess, wie unten noch zu zeigen sein wird. Renschler betonte vor der Parlamentarischen Versammlung, dass er dem Leben mit der dauernden Gefahr eines erneuten bewaffneten Konfliktes das Risiko zugunsten des Friedens vorziehe. Die Sicherheitskonferenz sei ein solches Risiko, *"mais un risque qui (...) offre la chance d'une entente pacifique entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest"*. Er unterstrich insbesondere die Wichtigkeit des Gleichberechtigungsprinzips, damit die osteuropäischen Länder mehr Handlungsspielraum gegenüber dem mächtigen östlichen Nachbarn Sowjetunion gewinnen könnten. Für die neutralen Kleinstaaten wie die Schweiz biete die Sicherheitskonferenz ferner die Möglichkeit einer formellen (Wieder-) Anerkennung und Garantie der Neutralität durch die Teilnehmerstaaten, erklärte Renschler. Aufgeschlossen zeigte er sich auch der vom Osten lancierten Idee einer Institutionalisierung der Konferenz gegenüber. Er halte Genf für besonders geeignet, ein allfälliges ständiges Sekretariat zu beherbergen, das sich allmählich zu einer eigenständigen paneuropäischen Organisation entwickeln könnte. Diesen Vorschlag hinsichtlich der Schaffung eines permanenten Konferenzsekretariates sollte Renschler, allerdings erst zwei Jahre später, auch in der Schweiz in Form eines Postulates vor dem Nationalrat vortragen.²³⁰

²²⁸ CR 22/2, 23. September 1970, 594-596; zit. nach: ebd., 287f.

²²⁹ Da Nationalrat Walter Renschler auch in den folgenden Jahren eine wichtige Rolle in den parlamentarischen Beratungen über die schweizerische KSZE-Politik sowohl in Strassburg vor der Parlamentarischen Versammlung als auch in Bern vor den Eidgenössischen Räten spielen sollte, hier einige zusätzliche Angaben zu seinen politischen Tätigkeiten in der hier interessierenden Zeitperiode Ende der sechziger Jahre/Anfang der siebziger Jahre: Neben seinen Aktivitäten im Präsidium der Europa-Union der Schweiz, der Arbeitsgemeinschaft für den Einsatz von Entwicklungshelfern und der Vizepräsidentschaft bei der Helvetas gehörte er seit 1967 der Sozialdemokratischen Fraktion des Nationalrates an; er nahm Einsitz in der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates. Daneben war er Mitglied der Schweizer Delegation im Europarat und Präsident der Schweizer Gruppe der Interparlamentarischen Union.

²³⁰ CR 22/2, 23. September 1970, 611-613; zit. nach: ebd., 288.

Gesamthaft bleibt festzuhalten, dass die Schweizer Delegation in den Diskussionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates eher zu einer skeptischen Beurteilung des Konferenzprojektes neigte, während im Plenum insgesamt ein wenn auch nicht unkritischer Optimismus namentlich in den Reihen der sozialdemokratischen Fraktion überwog. Von Begeisterung für das Konferenzprojekt war zwar auch in den Beiträgen Ständerat Lussers nichts zu spüren, ganz im Sinne der schweizerischen Landesregierung zeigte er ein grundsätzliches Interesse, votierte aber immerhin wohlwollend für ein vorsichtiges Eintreten auf das östliche Angebot. Die weitaus optimistischste Beurteilung der Chancen einer Sicherheitskonferenz trug zweifellos Nationalrat Renschler vor. Damit fand er sich im Einklang mit seiner sozialdemokratischen Fraktion in der Parlamentarischen Versammlung. Namentlich sein Hinweis auf die Vorteile der Gleichberechtigung aller Teilnehmerstaaten ist als wesentlicher Diskussionsbeitrag zu würdigen. Renschler betonte damit das von den Skeptikern vernachlässigte zentrale Anliegen der östlichen Satellitenstaaten, einen erweiterten Bewegungsspielraum gegenüber der sowjetischen Hegemonialmacht zu gewinnen. Die Möglichkeit einer zumindest langfristigen, aus einem multilateralen Entspannungsprozess resultierenden relativen Auflockerung des östlichen Blockes gehörte unzweifelhaft zu den auch aus westlicher Perspektive bedeutungsvolleren Gesichtspunkten in der Beurteilung des Konferenzprojektes.

3.2.4 Exposé von Bundesrat Graber vor den Eidgenössischen Räten aufgrund der Interpellationen Renschler und Hefti

Vor den Eidgenössischen Räten war das Projekt einer Sicherheitskonferenz erstmals Thema in zwei Interpellationen²³¹ aus dem Jahr 1969, die im Sommer 1970 in beiden Kammern behandelt wurden. Die entsprechenden Ausführungen

²³¹ Im Rahmen der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse kommt der Interpellation als klassischem Instrument der Verwaltungskontrolle in bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten die zentrale Funktion der Informationsgewinnung und Offenlegung zu. Mit der Interpellation kann jeder einzelne Parlamentarier vom Bundesrat Auskunft über wichtige, meist aktuelle Probleme der Aussenpolitik einholen. Inhalt dieser Vorstösse dürfen lediglich Fragen, nicht jedoch Aufforderungen oder Aufträge sein. Hat der Interpellant auch keine Möglichkeiten, den Bundesrat rechtlich zu verpflichten, können in Interpellationen dennoch Begehren, Wünsche und Vorschläge zum Ausdruck kommen. Insofern kann dieser Vorstoss auch eine Form der Beeinflussung der bundesrätlichen Politik durch das Parlament sein. Diese Funktion kommt vor allem dann zum Tragen, wenn ihr Inhalt auf Beschluss des Rates zur Diskussion gestellt wird. Damit kann die Angelegenheit öffentlich ausgetragen werden, wobei die verschiedenen Standpunkte dargestellt werden können. Somit erweist sich die Interpellation als prädestiniertes Mittel zur Eröffnung des aussenpolitischen Dialoges zwischen Parlament und Bundesrat. Vgl. *GR NR* und *SR* Art. 30 resp. 32. Vgl. auch: Moeri, *Kompetenzen*, 266-268.

von Bundesrat Pierre Graber — er hatte erst kurz zuvor im Februar 1970 als neues Mitglied des Bundesratskollegiums die Leitung des Politischen Departementes übernommen — sind um so aufschlussreicher, als die Beantwortung der beiden Interpellationen ihm Gelegenheit bot zu einem allgemeinen, breiten Exposé zu allen Fragen der Europäischen Sicherheitskonferenz. Dabei präzierte er die offizielle Haltung der Landesregierung, wie sie im grundlegenden Communiqué vom 24. Juli 1969 dargelegt worden war, im Lichte der jüngsten Entwicklungen.²³²

Nationalrat Walter Renschler — er befasste sich bereits als Mitglied der Schweizer Europarat-Delegation mit der Konferenz — interpellierte mit Unterstützung von 20 Parlamentariern den Bundesrat am 2. Juni 1969 zu seiner Haltung gegenüber der geplanten Sicherheitskonferenz. Seiner Meinung nach sollte die Schweiz mithelfen, die Spannungen in Europa zu vermindern. Er verlangte vom Bundesrat insbesondere eine aktivere Rolle im Hinblick auf die Vorbereitung der Konferenz. Konkret warf der Interpellant die Frage auf, ob der Bundesrat

"nicht auch der Auffassung [ist], dass er sich aus eigener Initiative um die Durchführung der Europäischen Sicherheitskonferenz und Friedenskonferenz in der Schweiz bemühen sollte und dass beispielsweise Genf als Konferenzort vorgeschlagen werden könnte. (...) Wäre es zum Vorteil der Konferenz nicht zweckmässig, wenn (...) sie nicht nur in einem neutralen und zentral gelegenen Land stattfände, sondern wenn ebenfalls die Federführung in der Vorbereitung und der Durchführung mehrheitlich bei Vertretern der neutralen Staaten läge?"²³³

²³² Im Rahmen der "Tour d'horizon" vor den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, die durch den Departementschef EPD und Hohe Beamte fortan regelmässig durchgeführt wurden, wurde die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates bereits vorgängig, Mitte Februar desselben Jahres, durch Bundesrat Graber über die Einschätzung der östlichen Vorschläge informiert. Vgl. *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 137, IV. Tour d'horizon de la politique mondiale en février 1970: Exposé du Chef Département politique fédéral devant la Commission des Affaires étrangères du Conseil national, 19 février 1970 (strictement confidentiel). 14-17.

²³³ *Prot NR*, 15. Juni 1970, 571. Vgl. auch: Hübscher, *Schweiz und Konferenz*, 17f. Der Wortlaut der Interpellation Renschler wurde auch wiedergegeben in: *VR*, Nr. 137, 18. Juni 1970. Dies ganz im Sinne der offenbar nötigen Öffentlichkeitsarbeit, schrieb doch das gleiche Blatt kurz zuvor: "[Es] fällt auf, wie wenig die breite Öffentlichkeit vom Projekt dieser Europäischen Sicherheitskonferenz Kenntnis genommen hat. Gar von einer Auseinandersetzung mit dem Problem (...) war bisher überhaupt nichts zu spüren." *VR*, Nr. 108, 10. Mai 1969.

Für das geringe öffentliche Interesse an der Konferenz konstatierte die "Gazette de Lausanne" später anlässlich der Gespräche in Dipoli folgende Gründe: "*D'abord un profond scepticisme à l'endroit de toute conférence internationale; ensuite un certain manque d'expérience en la matière; enfin le fait que les consultations ont un caractère strictement exploratoire.*" *GdL*, Nr. 12, 16. Januar 1973.

Die in der Interpellation geäusserten Gedanken zur Neutralitätspolitik im Dienste der europäischen Entspannung legte Walter Renschler auch dar in: Ders. *Die schweizerische Neutralität*. Hg. Pro Helvetia. Zürich 1971.

Renschler schlug dazu eine Vorkonferenz der neutralen Länder Europas vor, an der über ein gemeinsames Vorgehen zu beraten wäre. Die Schweiz sollte hierfür die Initiative ergreifen und zu einem solchen vorbereitenden Treffen laden.

In seiner Begründung vom 15. Juni 1970 trat Renschler vehement für eine initiativere Aussenpolitik der Schweiz im Gesamtinteresse Europas ein, wobei gerade die Idee einer Europäischen Sicherheitskonferenz eine gute Gelegenheit biete, *"unserer Neutralitätspolitik Profil zu geben und damit unsere Neutralität aufzuwerten"*. Diese Möglichkeit schein der Bundesrat gemäss dem Votanten allerdings nicht wahrzunehmen:

*"Es ist bedauerlich, dass sich der Gesamtbundesrat bisher nicht aktiver um diese Konferenz bemüht hat. Man kann die vornehme Zurückhaltung auch übertreiben. Wenn überhaupt, so bewegen wir uns — von löblichen Ausnahmen abgesehen (...) — in der Aussenpolitik mit so kleinen Schritten vorwärts, dass wir uns selbst auf die Füsse treten."*²³⁴

Bezüglich der Neutralitätsfrage betrachtete Renschler die Akte der Pariser Friedenskonferenz von 1815 als *"nicht mehr massgebend für das heutige Europa"*. Er forderte, dass die Neutralität als *"ausgleichende Kraft in das Spannungsfeld zwischen Ost- und Westeuropa eingeordnet"* werde, um so ihren Nutzen und ihre Glaubwürdigkeit aufzuwerten.

*"Wir sollten eine Neutralitätspolitik betreiben, die einen wertvollen Beitrag zur Entspannung in Europa sein kann. Die Europäische Sicherheitskonferenz bietet uns eine Chance; wir müssen sie nur wahrnehmen."*²³⁵

Renschler erwartete von der Sicherheitskonferenz aber neben der Aufwertung auch eine neue formelle Garantie der Neutralität durch die versammelten europäischen Staaten, inklusive den USA und Kanada. Seiner Meinung nach sei eine neue völkerrechtliche Absicherung nach 150 Jahren und nach den grundlegenden Veränderungen in den internationalen Machtverhältnissen angebracht. Insofern liege die Sicherheitskonferenz *"im direkten nationalen Interesse der Schweiz"*.²³⁶

Nicht die Chancen, sondern die *Gefahren* einer allfälligen gesamteuropäischen Konferenz wurden im Ständerat in den Vordergrund gestellt. So lag der Interpellation des Glarner Freisinnigen Peter Hefti vom 27. November 1969 eine kritische Einschätzung der östlichen Bemühungen zugrunde. In seinem von 20 Ratskollegen unterstützten parlamentarischen Vorstoss, den er am 23. Juni 1970 begründete, wollte er wissen, wie sich der Bundesrat zu verhalten

²³⁴ Prot NR, 15. Juni 1970, 577.

²³⁵ Ebd., 578.

²³⁶ Ebd., 578.

gedenke, falls an die Schweiz eine Einladung zu dieser Konferenz ergehe? Dabei warnte er insbesondere vor den undurchschaubaren Absichten des Ostblockes:

*"[Zur Sicherheits- und Friedenskonferenz] liegen Äusserungen seitens des Chefs des Politischen Departementes vor. Dieselben scheinen verständlicherweise zurückhaltend zu sein. Denn es ist bis jetzt unklar, ob diese Konferenz wirklich der Sicherheit (...) dient oder [ob von den Mitgliedern des Warschauer Paktes] unter dem Deckmantel dieser Konferenz nicht andersgeartete Ziele verfolgt werden."*²³⁷

Der Interpellant erinnerte daran, dass sich Bundesrat und Parlament der verurteilenden Haltung anlässlich des Einmarsches des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei im Jahr 1968 bewusst zu bleiben hätten.

Den Zeitpunkt seines Vorstosses begründete Hefti damit, dass verschiedene Stimmen — *"gestützt auf Hinweise, die offenbar aus dem Politischen Departement stammen"*²³⁸ — von einem beabsichtigten stärkeren Engagement der Schweiz bezüglich der Sicherheitskonferenz wissen wollen.

Bundesrat Pierre Graber hielt in seinen gleichlautenden Antworten vor dem Nationalrat (15. Juni 1970) und Ständerat (23. Juni 1970) fest, dass die Landesregierung vor knapp einem Jahr, in der Pressemitteilung vom 24. Juli 1969, die grundlegende schweizerische Politik gegenüber der Sicherheitskonferenz festgelegt habe, als sie damals auf den Budapester Appell und den finnischen Konferenzvorschlag reagiert habe. Darüber hinaus habe sich der Bundesrat in der Zwischenzeit am Austausch von Ideen und Informationen rund um das Konferenzprojekt in vielfältigen bilateralen Kontakten beteiligt. Erwähnt wurden von Graber insbesondere die Gespräche mit dem schwedischen Ministerpräsidenten, seinen beiden österreichischen und finnischen Amtskollegen sowie — noch unter Bundesrat Willy Spühler — mit führenden Politikern aus Rumänien und Jugoslawien. Der EPD-Generalsekretär²³⁹ Pierre Micheli hatte sich überdies mit Hohen Beamten in Warschau, Helsinki, Stockholm und Brüssel getroffen. In Bern zu Gast waren Vertreter aus Bulgarien, Rumänien, den Niederlanden und Finnland²⁴⁰ gewesen. Schliesslich verwies Graber auf die

²³⁷ Prot SR, 23. Juni 1970, 310.

²³⁸ Ebd., 310.

²³⁹ Bis 1979 trug der Chef der Politischen Direktion den Titel Generalsekretär. Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 wurde dieser Titel dem Chef der Verwaltungsdirektion gegeben, während der Politische Direktor den Titel *Staatssekretär* erhielt. Seit 1987 verfügt das EDA über ein Generalsekretariat als Stabsorgan, während der bisher Generalsekretär genannte nun wieder Direktor für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst heisst.

²⁴⁰ Dabei handelte es sich um den finnischen Sonderbotschafter Ralph Enckell, dessen Aufgabe es war, in den interessierten Hauptstädten erste Sondierungen vorzunehmen. Er begann seine Erkundungsreise am 25. März 1970 in Bern.

Die Meinung der schweizerischen Gesprächspartner über die finnische Initiative war aber von einer gewissen Skepsis geprägt: *"Helsinki's Demarche [verdient] zwar unsere Aufmerksamkeit, aber gleichzeitig [drängt] sich eine gewisse Zurückhaltung auf. Auch wenn der*

Einsetzung einer speziellen EPD-internen Arbeitsgruppe, deren Aufgabe darin bestehe, Richtlinien auszuarbeiten, die es gegenüber dem ganzen Fragenkomplex einzuhalten gelte.

Die Idee einer Sicherheitskonferenz kennzeichne, so Graber, etwas Aussergewöhnliches. Tatsächlich bedeute ihre Verwirklichung nämlich die Erörterung von Problemen der europäischen Zukunft, ohne dass vorerst jene der Vergangenheit geregelt worden seien.

*"Une telle conférence touchera de près ou de loin, directement ou indirectement des questions liées à la dernière guerre, en même temps qu'elle cherchera à établir les modalités d'une coexistence nécessaire. (...) L'appartenance à des blocs militaires limite forcément la liberté de mouvement de la plupart des Etats européens."*²⁴¹

Demzufolge hätten sich die neutralen Staaten und insbesondere die Schweiz in der Ausgestaltung ihrer möglichen Rolle von Umsicht und Vorsicht leiten zu lassen, um sich nicht in Auseinandersetzungen zu begeben, die sie nichts angehen, und "um nicht aus der Rolle zu fallen". Graber wörtlich:

*"Il en découle ipso facto que les neutres, et la Suisse en particulier, devront faire preuve de circonspection et de prudence pour ne pas sortir de leur rôle, pour éviter de se mêler à des controverses qui ne les concernent pas et dont ils sont jusqu'ici restés à l'écart."*²⁴²

Zwar nahm der Bundesrat gegenüber dem Konferenzprojekt grundsätzlich eine positive Haltung ein, doch zeigte er sich eher skeptisch, ob die Entwicklung der internationalen Lage überhaupt die Einberufung einer Sicherheitskonferenz erlaube. In der gegenwärtigen Periode der Unsicherheit seien die Ansätze zu gegenseitigen Animositäten offensichtlich, argumentierte Graber. Sollte die Konferenz aber dennoch stattfinden, so habe die Schweiz die Absicht, ihre Stimme ebenfalls zur Geltung zu bringen. Allerdings werde es für unser Land

finnische Vorstoss nicht direkt von sowjetischer Seite inspiriert sein mag, drängt sich doch der Eindruck auf, dass es Finnland insbesondere daran gelegen ist, im spezifisch eigenen Interesse namentlich gegenüber der UdSSR seinen guten Willen in Sachen Europäische Sicherheitskonferenz zu bezeugen." BAr, 2001 (E), 1980/83, 137, IV. Eidgenössisches Politisches Departement: Protokoll der Besprechungen anlässlich des Besuches des finnischen Sonderbotschafters Ralph Enckell in Bern, 24./25. März 1970 (streng vertraulich). 2. Später in diesem Jahr fanden noch bilaterale Begegnungen in Bern mit Vertretern aus Luxemburg, Frankreich und Italien statt. Vgl. APS 1970, 48.

²⁴¹ Prot NR, 15. Juni 1970, 585.

Im folgenden wird betreffend der Quellenangaben bezüglich der gleichlautenden Antworten des Bundesrates auf den erstbehandelnden Rat, hier den Nationalrat, verwiesen. Vgl. zu den Ausführungen im Ständerat: Prot SR, 23. Juni 1970, 310-320. Vgl. auch die Presseberichterstattung in: NZZ, Nr. 273, 16. Juni 1970 und Nr. 287, 24. Juni 1970.

Die Antwort von Bundesrat Graber vor den Eidgenössischen Räten ist auf Deutsch übersetzt auch in folgenden Dokumentensammlungen abgedruckt: Schramm, *Dokumentation*, 664-667; Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 218-224; *Archiv der Gegenwart*, 10. Juli 1970, 15589.

²⁴² Prot NR, 15. Juni 1970, 585.

nicht darum gehen können, sich als Vermittler aufzuspielen oder aufsehen-erregende Initiativen zu ergreifen, die weder mit ihrer Neutralitätspolitik im Einklang stehen noch dem Umstand Rechnung tragen würden, dass die Schweiz nicht in den letzten Weltkrieg verwickelt gewesen sei.

In seiner Antwort vor den Eidgenössischen Räten erwähnte der Vorsteher des Politischen Departementes auch erstmals kurz die Pläne des EPD, sich im Falle einer Konferenz hauptsächlich für den Vorrang des Rechts einzusetzen. Graber begründete dieses Engagement damit, dass das Völkerrecht gerade für die kleinen und mittleren Staaten eine Garantie darstelle. Entsprechend gehe es darum, die Bedeutung des Gewaltverzichtsprinzips zu präzisieren, seine Tragweite zu definieren sowie seine Umgehung zu verunmöglichen. Dieses grundlegende Prinzip müsse aber durch ein obligatorisches Verfahren zur friedlichen Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten ergänzt werden. Der Bundesrat gedenke, bei Gelegenheit den Konferenzteilnehmern einen diesbezüglichen Vorschlag zu unterbreiten. Damit bleibe der Bundesrat einer langwährenden Tradition der schweizerischen Aussenpolitik treu.

Keine Aussagen machte Graber zu Fragen der Truppenreduzierungen in Europa. Er stellte lediglich fest, dass dieser Frage vor allem im Westen grosse Bedeutung beigemessen werde. Damit verzichtete der Bundesrat darauf, sich zum Nato-Vorschlag zugunsten einer gegenseitigen und ausgewogenen Truppenverminderung zu äussern, weil er — ohne dies allerdings öffentlich zu erklären — die Auffassung vertrat, dass eine Stellungnahme zu einem Hauptproblem des west-östlichen Gegensatzes (dazu sogar noch zu einem militärpolitischen) der schweizerischen Neutralitätspolitik widerspreche.²⁴³

²⁴³ Hier ist anzumerken, dass dieser Formulierung eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Rechtsberater des EPD, Rudolf Bindschedler, und dem Chef des Dienstes für politische Studien und Dokumentation, Albert Natural, vorausgegangen war. Wie letzterer in einer Notiz an den Departementschef mitteilte, sei Bindschedler mit folgender Variante des Antwortentwurfes auf die beiden Interpellationen nicht einverstanden: *"Enfin le Conseil fédéral relève qu'une réduction équilibrée des forces armées des deux blocs contribuerait à alléger la tension en Europe et à accroître sa sécurité."* Bindschedler glaube, *"qu'elle [la phrase] est trop rose; qu'elle est trop sommaire; qu'elle fait croire que nous penchons du côté de l'OTAN."*

Natural dagegen meinte gegenüber Bundesrat Graber: *"Elle [la phrase] ne me paraît pas trop optimiste. Il s'agit d'une évidence, un peu simpliste, mais nullement naïve. Un commentaire détaillé, dans un discours public, risquerait de nous exposer à des critiques. (...) Nous laisserions supposer que nous nous rallions à l'agenda de Prague, plus les quelques adjonctions de notre cru. Nous devons paraître ouverts à toutes les suggestions raisonnables."* BAr, 2001 (E), 1980/83, 137, VI. Note au Chef du Département politique fédéral: Interpellation Renschler et Hefti, 5 juin 1969. 1.

In der Antwort von Bundesrat Graber hiess es schliesslich im Originalwortlaut: *"En outre, le Conseil fédéral a pris note de l'importance que les membres de l'organisation atlantique attachent à la question de la réduction équilibrée des forces armées des deux alliances."* Prot NR, 15. Juni 1970, 587.

Grundsätzlich legte der EPD-Vorsteher aber besonderen Wert darauf, die Parlamentarier an die Disponibilität der Schweiz zu erinnern, obwohl die Sicherheitskonferenz noch nicht in ihrer Gesamthematik überschaubar sei:

*"L'ensemble des problèmes posés par la conférence de sécurité est en pleine fluctuation, ce qui me place dans l'impossibilité de vous donner toutes les précisions que vous pourriez souhaiter. Néanmoins, le Conseil fédéral tient à rappeler la disponibilité traditionnelle de la Suisse découlant de sa neutralité permanente et de sa vocation internationale. Si toutes les parties intéressées le désiraient, il serait prêt à rendre les services qu'on peut attendre de lui. Vous voyez ainsi, par l'aperçu des premières conceptions que l'on peut formuler à ce stade, que le Conseil fédéral entend réellement contribuer utilement aux efforts tendant à faire de l'Europe plus qu'une entité géographique."*²⁴⁴

Zeigte sich Nationalrat Renschler von der Beantwortung der Interpellation durch Bundesrat Graber befriedigt, beantragte der Interpellant in der Kleinen Kammer, Ständerat Hefti, Diskussion. Darin rief er dazu auf, dass sich die Schweiz nicht zur Konferenz drängen lassen sollte, *"sondern nur gehen [soll], wenn wir gerufen werden."*²⁴⁵ Bundesrat Graber entgegnete aber, dass ein Abseitsstehen der Schweiz im Falle einer Einigung der anderen Staaten völlig unrealistisch wäre. Überdies vermutete er, dass der Interpellant sich von der Antwort deswegen nicht befriedigt zeigen könne, weil dieser wahrscheinlich nicht alle Nuancen des französischen Textes mitbekommen habe.²⁴⁶

Aufgrund dieses grundsätzlichen Exposés vom Juni 1970 — zum Teil unter Verweis auf früher abgegebene Erklärungen — lassen sich zusammenfassend fünf *Vorbehalte* der Landesregierung in bezug auf eine Europäische Sicherheitskonferenz auflisten:

- Erstens sei die schweizerische Neutralität zu beachten;
- Zweitens sei die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Schweiz nicht am Zweiten Weltkrieg beteiligt gewesen sei;
- Drittens bilde die Teilnahme aller Staaten, die an der Sicherheit Europas mitbeteiligt seien, eine Voraussetzung;
- Viertens müsse die Konferenz sorgfältig vorbereitet werden;

²⁴⁴ Ebd., 588.

²⁴⁵ Prot SR, 23. Juni 1970, 320.

²⁴⁶ Zum rhetorischen Stil Grabers sei folgende Einschätzung eines Weggefährten des Bundesrates zitiert: *"Ich bewundere, wie sich in seiner Persönlichkeit die ungewöhnlich fein gesponnene Textur seines Denkens und Empfindens mit einem ausgesprochenen Machtwillen verbindet. Sehr amüsant ist seine ungemeine Schlagfertigkeit, in der alle Register seiner Sprachkunst glänzend zur Geltung kommen, wie auch sein Sinn für Humor, obwohl dessen gelegentlich etwas spitzer Ausdruck nicht jedermann gefällt."* Albert Weitnauer. *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*. Zürich-München 1981. 232.

- Fünftens sei die Teilnahme der Schweiz abhängig von der Entwicklung eines günstigen internationalen Klimas.

Zu diesen hier genannten Einschränkungen kam später auf einer Tagung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 7. September 1971 in Lausanne eine sechste Forderung hinzu, nämlich, dass auf einer Sicherheitskonferenz die schweizerische Landesverteidigung nicht beeinträchtigt werden dürfe.²⁴⁷

Der Bundesrat war dem Konferenzprojekt gegenüber also grundsätzlich *positiv* eingestellt. Das zeigt allein die Tatsache seiner verschiedenen bilateralen Kontakte sowie die Einsetzung einer Expertengruppe, die sich mit allen Fragen der Sicherheitskonferenz zu beschäftigen hatte. Die offizielle Politik Berns war gekennzeichnet von Umsicht und Vorsicht. Die Verantwortungsträger waren (noch) nicht bereit, eine aktive, dynamische Rolle in den Konferenzvorbereitungen zu übernehmen, wie sie insbesondere vom neutralen Finnland vorgelebt wurde. Auch wurde zu diesem Zeitpunkt die Rolle des Vermittlers als nicht probat beurteilt.

Bereits wurde aber das hauptsächliche Aktionsfeld der späteren diplomatischen Bemühungen der Schweiz in den multilateralen Verhandlungen abgesteckt, ohne allerdings zu diesem Zeitpunkt schon auf Details einzugehen. Unter Berufung auf die jahrzehntealte Tradition der Schweiz sollte das Völkerrecht zwecks Ergänzung des Gewaltverzichtsprinzips durch ein vertragliches Verfahren der friedlichen Streitbeilegung mit obligatorischem Charakter gestärkt werden. In der Begründung wurde darauf hingewiesen, dass dies gerade für die kleinen Staaten von eminenter Bedeutung sei.

Um die schweizerische Haltung vor dem Hintergrund der jüngsten Annäherung der Hauptakteure nach dem Nato-Signal von Rom (Mai 1970) und dem jüngsten Budapester Memorandum der WVO (Juni 1970) weiter zu verfeinern, erteilte der Bundesrat kurz darauf an seiner Sitzung vom 7. Juli 1970 dem EPD den Auftrag, ergänzende Berichte von den schweizerischen Botschaften einzuholen. Die Vorsicht und Umsicht des schweizerischen Vorgehens zeigt sich augenfällig darin, dass die Botschafter in den akkreditierten Ländern von der Zentrale in Bern ausdrücklich gebeten wurden, ihre Befragungen diskret zu tätigen, um ja nicht den Eindruck einer aktiven schweizerischen Politik zu erwecken:

²⁴⁷ Vgl. Hübscher, *Schweiz und Konferenz*, 18.

"Nous ne voulons pas que vos investigations aient le caractère d'une démarche, ce qui laisserait entendre que la Suisse s'apprête à prendre une initiative."²⁴⁸

3.2.5 Bericht der Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz"

Um die Problematik der Europäischen Sicherheitskonferenz vertieft behandeln zu können, wurde das in dieser Frage federführende Politische Departement im Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1969, in dem die Landesregierung vorläufig zugunsten einer Konferenz Stellung bezog, dazu ermächtigt, für die Abklärung der schweizerischen Haltung zu gegebenem Zeitpunkt eine Arbeitsgruppe einzuberufen.²⁴⁹

Nachdem die westeuropäischen Regierungen in der Brüsseler Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit (Dezember 1969) ein grundsätzliches Interesse am östlichen Konferenzvorschlag, insbesondere nach den Präzisierungen in der Prager Erklärung (Oktober 1969)²⁵⁰ gezeigt hatten, empfahl es sich Ende 1969, die Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz" zu konstituieren.

Angesichts des vornehmlich politischen Charakters des Konferenzprojektes, das aber zusätzlich auch wirtschaftspolitische Dimensionen aufwies, wurde die Arbeitsgruppe anlässlich einer vom Generalsekretär des Politischen Departementes, Botschafter Pierre Micheli, geleiteten Besprechung am 16. Dezember 1969 aus Vertretern des EPD und der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes gebildet.²⁵¹ Sie nahm in ihrer Sitzung vom 29. Januar 1970 die Arbeit auf.

²⁴⁸ *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 138, VII. Département politique fédéral aux Missions diplomatiques de Suisse: Annex: Rapport au Conseil fédéral sur la conférence sur la sécurité européenne, 6 juillet 1970 (confidentiel). 3.

²⁴⁹ *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 136, II. BRB: Sitzung des schweizerischen Bundesrates: Auszug aus dem Protokoll, 9. Juli 1969 (vertraulich). 2: *"[Le Conseil fédéral décide] d'autoriser le Département politique à constituer, en cas de besoin et le moment venu, un group de travail destiné à clarifier les desiderata de la Suisse en matière de la sécurité européenne."*

²⁵⁰ Vgl. zur beginnenden Phase der Entwicklung einer Konferenzagenda Kapitel 1.1.3.

²⁵¹ Die Arbeitsgruppe setzte sich aus folgenden Mitgliedern der Kerngruppe zusammen: Vorsitz: Botschafter Rudolf Bindschedler (Rechtsberater des EPD); Botschafter Ernesto Thalmann (Chef der Abteilung für Internationale Organisationen); Botschafter Albert Weitnauer (Delegierter für Handelsverträge und Spezialmissionen, Handelsabteilung EVD); Minister Emanuel Diez (Chef der Rechtsabteilung); Minister Michael Gelzer (Chef des Politischen Dienstes West); Minister Hans Miesch (Chef des Politischen Dienstes Ost); Albert Natural (Chef des Dienstes für politische Studien und Dokumentation); Pierre Nussbaumer (Chef des Finanz- und Wirtschaftsdienstes); François Châtelain (Stellvertretender Chef des Politischen Dienstes Ost) und Karl Fritschi (Sekretariat der Arbeitsgruppe).

Ab 1971 kam es zu einzelnen Rochaden: Thalmann, seit Beginn 1971 Nachfolger des Generalsekretärs Micheli, wurde durch Botschafter René Keller, neuer Chef der Abteilung Internationale Organisationen, ersetzt. Botschafter Raymond Probst, nachmaliger Staatssekretär, übernahm von Weitnauer den Sitz als Vertreter der Handelsabteilung EVD.

Aufgabe dieses Gremiums war es, Wesen und Tragweite des Konferenzprojektes zu würdigen, die schweizerische Haltung gemäss der aktuellen Entwicklung zu präzisieren sowie darüber dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Letzteres geschah rund ein halbes Jahr nach der Bildung dieser Studiengruppe im umfangreichen Bericht *"Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz"*, der am 15. Juli 1970 dem Departementsvorsteher unterbreitet wurde.²⁵² Die Arbeitsgruppe unter der Leitung des Rechtsberaters, Botschafter Rudolf Bindschedler, behielt sich vor, je nach dem weiteren Gang der Dinge erneut zusammenzutreten — was sie in der Folge auch tat —, um Einzelaspekte der Konferenz zu besprechen.²⁵³

Im Gegensatz zur vorsichtig positiven Verlautbarung der Landesregierung in Form der Pressemitteilung vom Juli 1969 wurde anlässlich der Konstituierungssitzung der Arbeitsgruppe Ende desselben Jahres von einzelnen Vertretern eine weitaus skeptischere Lagebeurteilung vorgenommen. Namentlich Bindschedler äusserte sich negativ zur geplanten Sicherheitskonferenz:

*"Bei der Frage, was eine solche Konferenz anstreben und erzielen kann, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass nichts dahinter steckt. In ihrer Form sind die Vorschläge eine Täuschung, weil keine Grundprobleme gelöst werden sollen. Im Gegenteil, diese Probleme werden zugedeckt, um darauf ein Verbalgebäude zu errichten."*²⁵⁴

Die vom Osten favorisierte Gewaltverzichtserklärung bringe nichts, da für die osteuropäischen Staaten das Wort "Gewaltverzicht" gleichzusetzen sei mit Nichtangriffspakt, doch dieser sei *"früher schon nichts wert gewesen"*, meinte er weiter. Darüber hinaus sei der Gewaltverzicht bereits in der Charta der Vereinten Nationen verankert und gelte völkerrechtlich als Gewohnheitsrecht. Eben-

Ab 1972 traten noch weitere Arbeitsgruppenmitglieder auf: Minister Pierre Thévenaz (Chef des Politischen Sekretariats); Jean-Pierre Ritter (Chef der Sektion Völkerrecht) und verschiedene Angehörige des Politischen Sekretariats und weiterer involvierter verwaltungsinterner Dienste je nach behandeltem Thema.

Für die militärischen Belange der Sicherheitskonferenz wirkten als Vertreter des Militärdepartements vereinzelt auch Oberstdivisionär Hans Senn (Unterstabchef Planung) und später Major i Gst P. Kistler (Untergruppe Front, Operationssektion im Stab der Gruppe für Generalstabdienste) in der EPD-Arbeitsgruppe mit.

²⁵² *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 138, VII. Eidgenössisches Politisches Departement: "Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz": Bericht der Arbeitsgruppe, 7. Juli 1970 (streng vertraulich).

Diesem Schlussbericht vorangegangen waren drei innerhalb der Arbeitsgruppe diskutierte Entwürfe: Erster Entwurf vom 25. Februar 1970 (*BAr*, 2001 (E), 1980/83, 137, IV.); Zweiter Entwurf vom 12. Mai 1970 (Ebd., V.); Dritter Entwurf vom 18. Juni 1970 (Ebd., VI.).

²⁵³ Nicht von allen Arbeitsgruppensitzungen erfolgten Protokollaufnahmen, so dass trotz Kenntnis der Daten der entsprechenden Sitzungen deren Inhalt *nicht* erschlossen werden kann.

²⁵⁴ *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 136, III. Eidgenössisches Politisches Departement: Protokoll der Besprechung über die Europäische Sicherheitskonferenz, 16. Dezember 1969 (vertraulich). 5.

sowenig habe die Schweiz ein Interesse an einer Auflösung der bisherigen Blockstruktur der Militärallianzen, *"weil sie selbst vom Bestehen des Nato-Bündnisses profitiert"*. Zur Frage der Abrüstung stellte Bindschedler lediglich fest, dass dies in erster Linie Sache der Grossmächte sei. Im Rahmen einer Europäischen Sicherheitskonferenz sei diese Frage ein *"irreales Postulat"*. Zusammenfassend: *"Hinter den politisch-militärischen Postulaten [bleibt] so nichts übrig."*²⁵⁵

Nur in einem Punkt erkannte der Rechtsberater ein mögliches Interesse für die Schweiz: In der Frage der Anerkennung der Neutralität, da diese in bezug auf die beiden Supermächte UdSSR und USA *"nicht eindeutig geregelt"* sei. Dabei gelte es aber die Risiken im Auge zu behalten. Die UdSSR könnte die Anerkennung der Neutralität für eigene Ziele nutzen; ganz im Sinne der sowjetischen Initiativen Anfang der fünfziger Jahre bezüglich der damals postulierten "Neutralen Zonen", die einseitig zulasten des Westens gerichtet waren. Überdies könnte die Anerkennung mit Bedingungen verknüpft werden. Und: Die Neutralität würde geschwächt, wenn keine Anerkennung erfolgen würde.²⁵⁶

Minister Gelzer, ebenfalls mit einer eher skeptischen Grundhaltung, wies interessanterweise auf eine Diskrepanz zur öffentlichen Meinung hin: Die breite Bevölkerung habe *"bedingt durch Erklärungen auf Regierungsseite"* — Rumänien- und Jugoslawienreise von Bundesrat Spühler, Reaktion auf Budapest Appell — *"das Bild von einer durchaus positiven schweizerischen Haltung"*. Entsprechend *"fragt [es] sich, ob angesichts der herrschenden Skepsis nicht eine gewisse Zurückhaltung von offizieller Seite angebracht wäre"*.²⁵⁷

Dass aber innerhalb der Arbeitsgruppe nicht nur eine rein negative Einstellung überwog, zeigt die Meinung von Albert Natural: *"Es besteht für die Schweiz (...) kein Grund, nicht [an der Konferenz] teilzunehmen, weil unser Land seine Interessen wahren muss."* Natürlich sei Skepsis am Platz, meinte er, aber es sei auch möglich, dass mit einer Europäischen Sicherheitskonferenz ein Anfang gemacht werde, der zu einem eigentlichen Friedensvertrag führen könnte. Ein Problem erkannte Natural deshalb vor allem darin: *"Wenn die Schweiz nicht von Anfang an dabei ist, könnten ihr Schwierigkeiten entstehen, später 'einzusteigen'."*²⁵⁸

²⁵⁵ Ebd., 6.

²⁵⁶ Ebd., 7f.

²⁵⁷ Ebd., 11.

²⁵⁸ Ebd., 10.

Minister Miesch betonte ebenfalls, dass die Schweiz die Lösung der europäischen Friedens- und Sicherheitsprobleme nicht nur den Grossmächten überlassen sollte. Überdies habe der Bundesrat seine Haltung weiter präzisiert, habe er doch gerade in jüngster Zeit — Miesch nahm wohl Bezug auf den Jugoslawien-Besuch von Bundesrat Spühler — zwei weitere Voraussetzungen für ein gutes Gelingen genannt: Die Schaffung einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens als Vorbedingung eines multilateralen Dialoges und die Anerkennung der nationalen Souveränität, das heisst des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten.²⁵⁹

Mitte 1970 legte die Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz" ihre Schlussfolgerungen zur schweizerischen Haltung betreffend eine gesamt-europäische Sicherheitskonferenz im 100seitigen Bericht mit dem Titel "Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz" vor. Der Grundtenor dieser Studie war immer noch von einer skeptischen Beurteilung des Konferenzprojektes geprägt, wenngleich auch in einzelnen Bereichen im Vergleich zu den ersten Äusserungen anlässlich der Konstituierungssitzung der Arbeitsgruppe nuancierter. Im folgenden werden die wichtigsten darin empfohlenen Leitlinien der schweizerischen Politik kurz ausgeführt, bevor auf einzelne, hier besonders interessierende Bereiche eingegangen wird.

Trotz der bisher erzielten Annäherung der Standpunkte der Hauptakteure über die Vorbereitung und die Tagesordnungspunkte einer Europäischen Sicherheitskonferenz war nach Meinung der Autoren mit einer Einberufung der Konferenz *"unter den gegebenen Umständen in nächster Zukunft kaum zu rechnen"*. Immerhin wurde von den Verfassern die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass die vielfältigen bilateralen Kontakte in multilaterale exploratorische Gespräche übergeleitet werden könnten.²⁶⁰ Die Schweiz sollte sich deshalb gegenüber der Konferenzidee vorderhand von einem *"illusionslosen Interesse"*²⁶¹ leiten lassen — eine später vielgebrauchte Formulierung, um die schweizerische Haltung zu charakterisieren.

In Übereinstimmung mit dem Ziel einer aktiven schweizerischen Aussenpolitik, an der Erhaltung und Festigung des Friedens in der Welt mitzuwirken, wurde von den Autoren eine *positive* Rolle der Schweiz in Aussicht gestellt. Als Hauptgrund für eine Beteiligung wurde ganz klar auf die Interessenpolitik verwiesen, welche die Schweiz *"als Land mitten in Europa (...) an einer Konfe-*

²⁵⁹ Ebd., 3.

²⁶⁰ *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 138, VII. Eidgenössisches Politisches Departement: "Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz": Bericht der Arbeitsgruppe, 7. Juli 1970 (streng vertraulich). 97.

²⁶¹ Ebd., 97.

renz, die es sich zum Ziel setzt, Probleme zu erörtern und zu regeln, bei denen es um die Zukunft unseres Kontinents geht," im Einklang mit der Neutralitätspolitik verfolgen muss. Neben ihrem eigenen Interesse sei aber das *"Gesamtinteresse Europas massgebend, keinesfalls sind es aber bestimmte Sonderinteressen eines einzelnen Staates oder einer gewissen Staatengruppe, welche die neutralen Länder lediglich zu einem Vorfeld ihres Machtbereiches (...) machen wollen"*, wurde in Bezugnahme auf das Universalitätsprinzip und in offensichtlicher Anspielung auf allfällige sowjetrussische Aspirationen vermerkt.²⁶²

Bezüglich der möglichen Rolle der Schweiz wurde im Bericht unterschieden zwischen der einzunehmenden Haltung im Vorfeld einer Sicherheitskonferenz und der Position während der allfälligen späteren Verhandlungen.

In der Vorbereitungsphase der Konferenz seien schweizerischerseits keine Initiativen zu ergreifen, sofern nicht Aussicht darauf bestehe, dass solche von allen Staaten begrüsst und angenommen würden. Der Grund, der dahintersteckte: *"Wir müssen vermeiden, von einer Partei zur Leistung von Vorspanndiensten vorgeschoben zu werden."*²⁶³ In dieser Phase könne einzig der bewährte schweizerische Grundsatz der Disponibilität betont werden. Nicht mehr erwähnt wurde im Bericht die Forderung nach umfassender Vorbereitung, ganz im Gegenteil: *"Beim gegenwärtigen Stand der Dinge ist die Frage berechtigt, ob eine sorgfältige Vorbereitung die Konferenz nicht überhaupt verunmöglicht; die Gefahr besteht, dass sie dann auch auf lange Sicht nicht stattfinden kann."*²⁶⁴

Falls aber die Konferenz einberufen werde, solle die Schweiz im Sinne einer klaren Interessenpolitik daran teilnehmen, ja sogar eine aktive Haltung einnehmen:

*"Die Schweiz sollte an der Konferenz teilnehmen, sofern die europäischen Staaten und die für die Sicherheit Europas massgebenden USA und Kanada sich beteiligen. Dies um unsere Präsenz und unser Interesse an der Entwicklung Europas zu unterstreichen und um nötigenfalls besondere schweizerische Interessen wahren zu können. (...) Die Schweiz hätte im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine aktive Rolle auf der Konferenz zu spielen. Neben eigenen Vorschlägen würde ihre Aufgabe darin liegen, zwischen entgegengesetzten Standpunkten zu vermitteln und tragbare Kompromisse anzustreben."*²⁶⁵

Für das Verhalten der Schweiz an der einzuberufenden Konferenz wurden dabei folgende vier *Leitlinien* aufgestellt:

²⁶² Ebd., 88.

²⁶³ Ebd., 98.

²⁶⁴ Ebd., 54.

²⁶⁵ Ebd., 98f.

- *"Wenn immer möglich"* solle die Schweiz eine aktive Politik verfolgen und zugunsten von *"begrüßenswerten Verhandlungspunkten"* eigene Initiativen ergreifen;
- Die Schweiz solle von Initiativen absehen, die sich einseitig zugunsten der einen oder der anderen Partei auswirken könnten. Allein massgeblich sei das *"europäische Gesamtinteresse"*. Nur ein solches Verhalten könne als neutralitätspolitisch unbedenklich bezeichnet werden;
- Insbesondere solle die Schweiz nicht an der Lösung von Problemen mitwirken, die seit Ende des Zweiten Weltkrieges einer eigentlichen Friedensregelung harren;
- Es werde Aufgabe der schweizerischen Delegation an der Sicherheitskonferenz sein, anhand der aufgestellten Richtlinien und nach Massgabe der neutralitätspolitischen Grundsätze die Haltung der Schweiz so darzustellen, dass *"darüber keine Missverständnisse entstehen und daraus keine falschen Schlüsse gezogen werden können."*²⁶⁶

Mögliche Wirkungsfelder für die Schweiz erkannten die Verfasser in folgenden Bereichen: Präzisierung der Grundsätze des Gewaltverzichts und des Interventionsverbotes; Verfahren zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten mit obligatorischem Charakter; Freiheit des Austausches von Information und der Kontakte zwischen Individuen aller Staaten.

Bezüglich der Frage des Gewaltverzichtsprinzips wurde unter Verweis auf die Uno-Charta und den gewohnheitsrechtlichen Grundsatz im allgemeinen Völkerrecht vermerkt, dass eine weitere Bestätigung im Rahmen der geplanten Sicherheitskonferenz nur dann einen Sinn habe, wenn gleichzeitig die Grundsätze präzisiert würden. Hierbei wäre auch die Frage prüfenswert, ob der Gewaltverzicht in die Form eines Vertrages gekleidet werden solle. Die Schweiz werde bestrebt sein, die *"Bedeutung dieses Prinzips zu präzisieren, seine Tragweite zu definieren und seine Umgehung zu verunmöglichen"*.²⁶⁷ Dies sind die gleichen Worte, wie sie Bundesrat Graber anlässlich der Beantwortung der Interpellationen Renschler und Hefti gebrauchte.

Die Förderung des Schiedsgerichtsgedankens sollte nach Meinung der Arbeitsgruppe erwogen werden, weil *"seine allmähliche Verwirklichung einen Beitrag zur Friedenswahrung leistet"*. Das spätere Hauptaktionsfeld der schwei-

²⁶⁶ Ebd., 65f.

²⁶⁷ Ebd., 70f.

zerischen KSZE-Politik wurde begründet mit dem Verweis auf die langjährige Tradition der Schweiz in diesem Bereich und unter Bezugnahme auf den grundlegenden Bericht des Bundesrates von 1919 über die Leitlinien seiner Politik auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung, worin es heisst, *"dass der kleine Staat seine grösste Stärke in seinem guten Recht hat"*.²⁶⁸ Gerade eine Europäische Sicherheitskonferenz biete für eine diesbezügliche Initiative einen *"günstigen Anlass"*, wenngleich man sich über die Realisierungschancen keine Illusionen machen dürfe. Ein Vorstoss sei aber nur dann gerechtfertigt, wenn es sich dabei um ein *obligatorisches* Verfahren handeln würde. Die Verfasser waren sich der Schwierigkeit bei der Durchsetzung des Obligatoriums namentlich bei den osteuropäischen Staaten wohl bewusst, verwiesen sie doch auf die grundsätzliche Ablehnung seitens der Ostblockstaaten anlässlich der letzten schweizerischen Initiative im Jahr 1960, mit interessierten Staaten entsprechende bilaterale Abkommen zu schliessen. *"Berechtigte Zweifel über die Erfolgsaussichten einer Initiative zugunsten des Schiedsgerichtsgedankens"* dürften aber die Schweiz nicht daran hindern, sich dafür einzusetzen. Ein entsprechender Vorschlag müsse schon vor der Konferenz vorgebracht werden, weil *"dieses Traktandum sonst Gefahr laufen könnte, von der Konferenz zur weiteren Erörterung aufgeschoben zu werden"*.²⁶⁹

Ferner wurde zur Prüfung vorgeschlagen, ob die erneute Anerkennung der ständigen Neutralität vor allem durch die Supermächte Sowjetunion und Vereinigte Staaten erwirkt werden könne.²⁷⁰ Für einen entsprechenden Vorstoss der Schweiz an der Konferenz müsste allerdings eine *"besonders günstige Konstellation gegeben sein"*, schränkte die Arbeitsgruppe ein. Es könne nämlich vor dem Hintergrund der Entwicklung der inzwischen *weltweiten* Bedeutung und Auslegung der Neutralität nicht darum gehen, die schweizerische Neutralität bei diesem Anlass erneut zu *"europäisieren"*. Ziel wäre vielmehr eine moderne

²⁶⁸ Ebd., 77f.

²⁶⁹ Ebd., 78f.

²⁷⁰ Ebd., 100.

Die USA hatten die schweizerische Neutralität nie formell anerkannt; weder der schweizerisch-amerikanische Notenwechsel vom 3./12. Dezember 1917 noch später das Memorandum des amerikanischen State Departements vom 10. Juni 1953 über die Teilnahme an der Kommission der neutralen Staaten für die Heimschaffung von Kriegsgefangenen in Korea konnte in diesem Sinne ausgelegt werden.

Auch im Falle der UdSSR bestand keine völlige Klarheit darüber, inwieweit Moskau die schweizerische Neutralität anerkannte. Die Frage, welche vom zaristischen Russland eingegangenen Verpflichtungen die Sowjetunion übernommen hatte, liess sich nicht eindeutig und allgemein beantworten. Zwar hatte die UdSSR im sowjetisch-österreichischen Memorandum vom 15. April 1955 die schweizerische Neutralität explizit als Vorbild für diejenige Österreichs genannt, dies bedeutete aber keine formelle Anerkennung der Neutralität der Schweiz.

Formulierung, *"welche — nicht zuletzt unter Ausnützung des sowjetischen Interesses am Bestehen neutraler Staaten — gerade dieser Entwicklung Rechnung zu tragen hätte"*.²⁷¹ Bei all diesen Überlegungen betreffend eine Wiederanerkennung der Neutralität hielten die Verfasser aber gewisse Risiken fest: mangelnde Seriosität der Konferenz; Nutzung der Anerkennung seitens der UdSSR für eigene Ziele; Anerkennung nur unter Bedingungen; Gefahr der Verwässerung in Richtung Neutralismus; nicht vollumfängliche Wahrung der spezifisch schweizerischen Interessen; schwächere Stellung der Schweiz, falls es nicht zur erwünschten Anerkennung kommen sollte.²⁷²

Zwei Fragen, zu denen die Schweiz aufgrund ihrer Neutralitätspolitik *keine* Stellung beziehen könne, wurden im Bericht explizit genannt. Die strikte Beachtung der Neutralität verlange, dass sich die Schweiz nicht zur Regelung von aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Problemen äussere, die in einem separaten Friedensvertrag hätten gelöst werden müssen. Hierin wurde sogar die *"eigentliche Problematik der Sicherheitskonferenz"* erkannt, werde sie doch *"nicht um die seit dem Zweiten Weltkrieg hängigen Friedensprobleme — in deren Mittelpunkt die deutsche Frage — [herumkommen]"*²⁷³

Ebenfalls bedingt durch neutralitätspolitische Erwägungen könne sich unser Land nicht zu den Vorschlägen zur gegenseitigen Truppenverminderung und anderen militärischen Massnahmen äussern.²⁷⁴ Dennoch wäre es *"zweifelloos nur logisch"*, wenn an der Konferenz über Sicherheit in Europa auch Fragen der Abrüstung diskutiert würden. Es wäre aber kaum anzunehmen, dass die Schweiz wegen ihrer defensiven Territorialarmee mit Abrüstungsforderungen konfrontiert würde. Wichtig zu beachten sei aber gerade aus schweizerischer Sicht, dass Abrüstungsmassnahmen eine politische Stabilisierung nur dann gewährleisten würden, wenn sie das bestehende Gleichgewicht nicht veränderten.²⁷⁵

In diesem Zusammenhang sind die schweizerischen Überlegungen zum europäischen Mächtegleichgewicht erwähnenswert. Die Schweiz müsse, so die Autoren des Berichtes, an einem europäischen System interessiert sein, *"in dem die Gewichte so verteilt sind, dass ihre Unabhängigkeit möglichst wenig bedroht und ihre Neutralität optimal gewahrt wird"*. Deshalb sei es nicht zuletzt ein schweizerisches Anliegen, dass eine ausreichende amerikanische Präsenz in Europa die Glaubwürdigkeit der Nato als Gegenkraft zum Warschauer Pakt

²⁷¹ Ebd., 80.

²⁷² Ebd., 81.

²⁷³ Ebd., 51.

²⁷⁴ Ebd., 99.

²⁷⁵ Ebd., 72.

gewährleistet.²⁷⁶ Ebenso liege eine Bestätigung des Status quo unter den gegebenen Umständen im Interesse der Schweiz. Dies gelte *"in besonderem Masse in bezug auf die Teilung Deutschlands, an deren Endgültigkeit wir ein Interesse hätten, weil einem vereinten deutschen Staat eine Vorrangstellung zukäme"*. Allerdings schränkte die Arbeitsgruppe ihre Folgerung insofern ein, als es zu beachten gelte, dass angesichts der in Europa vorhandenen aktuellen und latenten politischen Kräfte auf lange Sicht eine Evolution vom Status quo weg als möglich, wenn nicht gar als wahrscheinlich erscheine.²⁷⁷

3.2.6 Illusionsloses Interesse gegenüber der Sicherheitskonferenz

Aus Anlass des 25jährigen Bestehens der Vereinten Nationen hielt Bundesrat Pierre Graber am 26. November 1970 an der Universität Zürich eine vielbeachtete Rede zur "Stellung der Schweiz in der Welt". Dieser Vortrag ist deshalb von Bedeutung, weil hier vor einer breiteren Öffentlichkeit unter anderem auch die bundesrätliche Position zur Sicherheitskonferenz dargelegt wurde. Dabei wurden weitere Präzisierungen an der schweizerischen Haltung angebracht. Diese Stellungnahme Grabers sollte bis Anfang 1972 das letzte erwähnenswerte Ereignis bleiben, konnten doch seitens des Westens und des Ostens nach einer ersten Phase der Annäherung keine weiteren Resultate bezüglich der Entwicklung einer Konferenzagenda erzielt werden.²⁷⁸

Auf der Grundlage einer eingehenden Lagebeurteilung erläuterte Graber das Konzept der Aussenpolitik der Schweiz zu Beginn der siebziger Jahre. Vor dem Hintergrund einer zunehmend verwundbareren internationalen Umwelt mit mannigfachen Interdependenzen postulierte der EPD-Vorsteher eine dynamischere Aussenpolitik. Der Bundesrat befürwortete eine weitere Öffnung, eine Stärkung der Solidarität und ein verantwortungsvolles Mitarbeiten. Er warnte insbesondere vor einem Rückzug auf sich selbst:

"Unsere einzige Chance besteht darin, gemeinsam mit anderen nach Lösungen zu suchen. (...) Man kann sich nirgends verstecken, es gibt keine unverletzlichen

²⁷⁶ Ebd., 67.

²⁷⁷ Ebd., 68f.

²⁷⁸ Pessimistisch bezüglich einer baldigen Einberufung der Sicherheitskonferenz hielt die Arbeitsgruppe um Bindschedler Anfang 1971 fest: *"Die Aussichten auf Verwirklichung des Konferenzprojektes haben sich in letzter Zeit verschlechtert. (...) Wir haben im gegenwärtigen Zeitpunkt nichts Eigenes zu sagen, und wir wollen nicht für die eine oder andere Seite Partei ergreifen. Wir werden uns dann an einer Konferenz oder an ihrer multilateralen Vorbereitung beteiligen (...), wenn ein minimaler Konsens der Teilnehmer herrscht und wenn nicht bloss eine einzelne Staatengruppe daran teilnimmt."* BAR, 2001 (E), 1982/58, 99, I. Eidgenössisches Politisches Departement: Aufzeichnung der Sitzung der Arbeitsgruppe, 9. Februar 1971 (vertraulich). 4f. Vgl. auch: APS 1971, 55.

*Zufluchtsorte. Ins Politische übertragen heisst dies: Die Schweiz kann sich nicht abkapseln.*²⁷⁹

Ohne traditionelle Werte wie die Neutralität aufs Spiel setzen zu wollen, zeige sich die Landesregierung bestrebt, so Graber, die europäischen und weltweiten Herausforderungen anzunehmen. In den Beziehungen zu Europa stehe nach Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG vor allem die Teilnahme an der Europäischen Sicherheitskonferenz im Vordergrund der schweizerischen Politik. Dabei nehme der Bundesrat dieser Konferenz gegenüber deshalb eine positive Grundhaltung ein, weil

*"Entspannung zu fördern, Missverständnisse aus dem Wege zu räumen, Standpunkte einander näher zu bringen, gleichgerichtete Interessen zu stimulieren (...) natürliche Ziele einer neutralen Politik, also auch unsere Ziele [sind]."*²⁸⁰

Aufgrund dieser Zielübereinstimmung mit der Neutralitätspolitik sei der Bundesrat zu einer *aktiven* Rolle der Schweiz im Rahmen der geplanten Sicherheitskonferenz bereit:

*"Es versteht sich von selbst, dass sich die Schweiz zur Verfügung hält und auch bereit ist, sollten alle beteiligten Staaten dies wünschen, ihre Solidarität und ihren Willen zur Zusammenarbeit konkret unter Beweis zu stellen und zu allen Annäherungsbemühungen beizutragen. Auch hier bildet unsere Neutralitätspolitik keinerlei Hindernisse; im Gegenteil."*²⁸¹

Diese positive Grundhaltung der Schweiz zum Konferenzprojekt wurde im Vergleich zur letzten Verlautbarung Grabers im Sommer desselben Jahres vor den Eidgenössischen Räten in dreierlei Hinsicht aber abgeschwächt.

Bei seiner Darlegung der schweizerischen Initiative zugunsten von Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten betonte der Bundesrat, dass die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit eines der wirksamsten Mittel sei, um die internationale Sicherheit und damit den Frieden zu stärken. Doch müsse sich die Schweiz realistischerweise bewusst bleiben, dass *"die meisten beteiligten Mächte nicht in dieser Art an die Konferenz herantreten"*, da die Staaten der Warschauer Vertrags-Organisation das Hauptgewicht auf eine Gewaltverzichts-erklärung legten, während die westlichen Nato-Länder den Akzent auf eine gegenseitige und ausgewogene Truppenreduktion setzten.²⁸² Was die Realisie-

²⁷⁹ *BAr*, 2001 (E), 1980/83, 138, IX. Pierre Graber: "Die Stellung der Schweiz in der Welt": Vortrag vom 26. November 1970 in Zürich. 6.

Der Vortrag wurde in Deutsch gehalten. Er wurde am 3. Dezember 1970 in französischer Sprache im Rahmen einer Veranstaltung der Genfer Sektion der schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen wiederholt.

Die Ausführungen wurden auch abgedruckt in: *Documenta* 4 (1970): 1-29. Zu einer Einschätzung des Vortrages vgl. Gyger, *Neutralität II*, 52f.

²⁸⁰ Graber, *Stellung der Schweiz*, 15.

²⁸¹ Ebd., 18.

²⁸² Ebd., 16.

rungschancen des ehrgeizigen schweizerischen Planes betraf, so schätzte sie Bundesrat Graber aufgrund dieser unterschiedlichen Prioritäten der beteiligten Akteure als nicht sonderlich hoch ein. Interessant dabei ist, dass Graber nicht auf die zu erwartenden materiellen Widerstände einging, die sich aufgrund des obligatorischen Charakters des Vorschlages namentlich für die Oststaaten regten.

Aufschlussreich sind die Aussagen des Aussenministers über die schweizerische Haltung zu allfälligen MBFR-Verhandlungen, enthielt er sich doch vor dem Parlament einer diesbezüglichen Stellungnahme. Graber führte aus:

*"Eine Truppen- und Rüstungsbeschränkung ist zweifellos höchst wünschenswert. (...) Ein neutraler Staat kann sich zu dieser Frage jedoch kaum äussern, handelt es sich doch um Streitkräfte von Bündnissystemen (...). Wir können daher lediglich unser Interesse am Prinzip eines Abbaus der Militärapparate betonen."*²⁸³

Diese Einschätzung ist um so wichtiger, als zu diesem Zeitpunkt im Jahr 1970 noch keineswegs klar war, dass die neutralen Staaten *nicht* dazu eingeladen würden — obgleich in der politischen Rhetorik damals meist nur von den beiden Bündnissystemen als Verhandlungsteilnehmern gesprochen wurde — oder dass die Gespräche *ausserhalb* einer Sicherheitskonferenz auf einem separaten Forum stattfinden sollten.²⁸⁴ Wurde das schweizerische Interesse am Abbau der Militärpotentiale in Europa zwar grundsätzlich begrüsst, nahm man gleichzeitig Abstand von allfälligen Abrüstungsschritten auch seitens der Schweiz.

Was die Erfolgsaussichten für einen baldigen Beginn der multilateralen Gespräche anbelangt, war die Haltung des EPD-Chefs noch pessimistischer als Mitte Jahr vor den Eidgenössischen Räten. Von Interesse ist insbesondere die Aussage, dass *vor* den Vorverhandlungen sich das Klima zwischen den Hauptakteuren bessern müsse, hatte doch demgegenüber die Arbeitsgruppe Bindschedler in ihren Schlussfolgerungen festgehalten, dass das Eintreten in die Vorbereitungsphase zur Besserung ebendieser Beziehungen führe:

²⁸³ Ebd., 16.

²⁸⁴ Der Genfer Professor Urs Schwarz vertrat öffentlich die gegenteilige These, wonach die Schweiz bei den MBFR-Gesprächen *nicht* abseits stehen sollte. Diese Verhandlungen seien für die Schweiz *"von grösstem Interesse"*, sei es doch wahrscheinlich, dass diese allgemeine Abrüstungs- und Inspektionspläne umfassen werden. Unter Verweis auf die schweizerische Teilnahme an der Konferenz für die Herabsetzung und Begrenzung der Rüstung von 1923 bis 1934 in Genf versuchte er neutralitätspolitische Bedenken zu zerstreuen. Überdies sei zu beachten, dass die MBFR-Gespräche über Rüstungskontrollbegrenzungen ausserhalb der Vereinten Nationen geführt würden, folglich der Uno-Nichtmitgliedstaat Schweiz bei diesen das *"vitale Interesse"* der Schweiz berührenden Fragen ebenfalls mitreden könne. Urs Schwarz. "Mehr Sicherheit für Europa: Die Schweiz im Vorfeld der Europäischen Sicherheitskonferenz". In: *Ww*, Nr. 35, 28. August 1970.

*"Angesichts der Interessen der beiden Supermächte in Europa (...) sind fruchtbare multilaterale Gespräche schwer vorstellbar, solange die Beziehungen zwischen Moskau und Washington von Misstrauen geprägt sind und der Geist der Konfrontation über den Willen zur Verständigung dominiert. (...) Wir sind deshalb der Meinung, dass die Erfolgsaussichten einer Vorbereitungs- oder Sondierungskonferenz so lange als gering einzuschätzen sind, als sich das Klima zwischen den beiden Mächten nicht bessert."*²⁸⁵

Das illusionslose Interesse der Schweiz an der Europäischen Sicherheitskonferenz spiegelte sich auch wider in den Ausführungen von EPD-Rechtsberater Rudolf Bindschedler anlässlich der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik vom 18. Januar 1972 unter dem Vorsitz von alt Bundesrat Willy Spühler.²⁸⁶ Botschafter Bindschedler selber zeigte sich dem Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz gegenüber immer noch *"eher pessimistisch"* eingestellt, seien doch die Anzeichen für eine wirkliche Entspannung noch dürftig. Grundsätzlich sei die Idee zu begrüßen, aber den Verhandlungen müssten sorgfältige Vorbereitungen und die Erarbeitung einer klaren Traktandenliste vorausgehen. Dennoch dürfe die Schweiz im Falle einer Einberufung nicht abseits stehen, sondern müsse die *"Stimme der Vernunft hören lassen"*, indem sie eine ausgleichende Rolle spiele und ihre Disponibilität zum Ausdruck bringe, denn die Neutralität dürfe nicht mit Aktionsunfähigkeit gleichgesetzt werden.

Zu allfälligen schweizerischen Initiativen im Bereich eines Gewaltverbotes meinte Bindschedler, dass diese *"wohl neutralitätspolitisch problematisch"* wären, und erinnerte daran, dass ein solches Prinzip bereits in der Charta der Vereinten Nationen vorhanden sei, ohne allerdings Wirkung zu zeigen. Damit wurden die Aussagen von Bundesrat Graber anlässlich seines grundlegenden

²⁸⁵ Ebd., 18.

Pointiertere Äusserungen zu den Erfolgsaussichten der Sicherheitskonferenz können Bundesrat Grabers Bemerkungen anlässlich der Botschafterkonferenz vom September 1970 entnommen werden: *"Nous avons l'impression que la conférence était aléatoire, et, si elle avait lieu, destinée à discuter de questions mal définies, masquant des arrières-pensées, des politiques et des manoeuvre antagonistes, où nous devons éviter d'être mêlés. (...) Nous avons des doutes et sur la convocation, et sur sa portée au cas où elle parviendrait à se réunir."* BA, 2001 (E), 1982/58, 102, 1970/71. Exposé présenté par le Chef du Département politique fédéral devant la conférence des ambassadeurs, 2 et 4 septembre 1970 (strictement confidentiel). 12f.

²⁸⁶ Die eher ernüchternden Ergebnisse der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik fanden in der Presse breite Aufnahme: *NZZ*, Nr. 35, 21. Januar 1972; *Bund*, Nr. 16, 20. Januar 1972; *NZ*, Nr. 34, 21. Januar 1972; *Tw*, Nr. 17, 21. Januar 1972. Das "Sonntags-Journal" wollte in der pessimistischen Beurteilung anlässlich der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik eine *"verhüllte Kampfansage"* an die Befürworter der Sicherheitskonferenz erkennen. Dies dokumentiere einmal mehr die *"Korrektur der Korrektur"* der schweizerischen Politik gegenüber der Sicherheitskonferenz. *SJ*, Nr. 8, 19./20. Februar 1972.

Exposés vor den Eidgenössischen Räten im Sommer 1970, wonach die Schweiz sich im Bereich des Gewaltverzichtsprinzips engagieren könnte, relativiert.

Die Schweiz könnte jedoch ein rechtliches System zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten vorschlagen, führte Bindschedler weiter aus. Ähnlich wie Graber in seiner Zürcher Rede im November 1970 beurteilte Bindschedler die Aussichten auf Verwirklichung eines solchen Systems aber eher als gering. Zusätzlich zu dem von Graber geäußerten möglichen Hinderungsgrund — andere Prioritätenordnung in Ost und West — betonte der Rechtskonsulent, dass zum einen namentlich die verschiedenen Rechtsauffassungen und -grundlagen in Ost und West einen Konsens in dieser wichtigen Frage erschweren würden. Zum anderen dürften gerade die Grossmächte mit dem Argument der Beschränkung ihrer Souveränität kaum bereit sein, sich internationalen Schiedsinstanzen zu unterwerfen. Ein Grund, diesen ehrgeizigen Vorschlag doch zu unterbreiten, bestehe aber darin, *"den politischen Willen der Teilnehmerstaaten [zu] testen"*. Damit drückte Bindschedler eines der Hauptmotive dieser schweizerischen Initiative aus.

Bezüglich der Frage von Truppenverminderung lehnte es Bindschedler ab, wie auch sein Vorredner Oberstkorpskommandant Alfred Ernst, im Rahmen der MBFR-Verhandlungen eine Reduzierung der schweizerischen Streitkräfte vorzunehmen, da die Schweizer Armee wie die anderen Neutralen auch bereits *"an der untersten Grenze"* an Truppenbeständen, Ausrüstung und Ausbildung angelangt sei. Deshalb hätten sich gerade diese Staaten besonders vorsichtig zu verhalten und keine einseitigen Konzessionen zu machen, nicht zuletzt auch im Interesse des europäischen Friedens. Auch die Abwehrkraft und -bereitschaft der Neutralen sei ein Faktor im allgemeinen Kräftespiel in Europa.²⁸⁷

3.2.7 Aufzeichnung des EPD an Nationalrat von Arx vom 18. März 1972

In der Frage einer Beteiligung der Schweiz an den MBFR-Gesprächen kam es Anfang 1972 zu einer Einstellungsänderung. Wurde der Wunsch der Nato-Staaten nach Truppenreduzierungsgesprächen anfänglich nur zur Kenntnis genommen, um anschliessend in Grabers Zürcher Rede mit den Worten kommentiert zu werden, dass ein neutraler Staat sich dazu kaum äussern könne, nahm nun das Politische Departement — vor Bekanntwerden der formalen Abtrennung der MBFR-Verhandlungen von der eigentlichen

²⁸⁷ Diese Warnung, wonach sich die Schweiz *"auf keinen Fall zu Zugeständnissen auf militärischem Gebiet verleiten lassen"* dürfe, trug Ernst aus Sicht des militärischen Betrachters auch in einem Aufsatz vor: Ders. "Die Schweiz und die europäische Sicherheit: Die militärischen Aspekte". In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 5 (1972): 233-235. Der Artikel erschien auch in: *Die TAT*, Nr. 289, 9. Dezember 1972.

Sicherheitskonferenz (Mai 1972) — eine grundsätzlich positive Haltung ein. Dies belegt die Aufzeichnung des EPD zuhanden des Zürcher CVP-Nationalrates Kurt von Arx vom 18. März 1972 für dessen Vortrag anlässlich des Parlamentarierkolloquiums zum Thema Sicherheitskonferenz der Europäischen Bewegung Ende März 1972 in Wien.

Im entsprechenden Dokument wurde zwar nach wie vor betont, dass das Problem der Truppenreduktion und regionalen Abrüstung in Europa in erster Linie die zwei Grossmachtblöcke und ihr militärstrategisches Gleichgewicht betreffe und dass die schweizerische Neutralität prinzipiell eine Stellungnahme in derartigen Fragen verbiete.²⁸⁸ Aber dennoch *"sollte sich die Schweiz dieser Verhandlung nicht fernhalten"*, habe sie doch ein

*"offensichtliches Interesse, durch eine Beteiligung ihre Präsenz zu markieren, über die Diskussionen und Vorschläge auf dem laufenden zu sein, um gegebenenfalls ihre guten Dienste anzubieten oder Vorschläge bezüglich eines allfälligen Kontrollmechanismus unterbreiten zu können."*²⁸⁹

Diese Aussage entsprach wortwörtlich der Grundsatzposition, wie sie in der Arbeitsgruppe Bindschedler in deren Sitzung im vorangegangenen August 1971 erarbeitet worden war. Damals wurde mit Blick auf die interessierte Öffentlichkeit aber noch ein weiterer Beweggrund, der für eine Teilnahme sprach, erwähnt:

*"Il serait également avantageux vis-à-vis notre opinion publique de ne pas pratiquer la politique de la chaise vide. Une telle attitude donnerait l'impression (...) que le gouvernement se désintéresse de problèmes qui s'inscrivent dans le cadre de la détente."*²⁹⁰

Die schweizerische Haltung gegenüber den MBFR-Verhandlungen wurde in den obenstehenden EPD-Ausführungen in folgenden vier *Grundsätzen* definiert:

- Erstens sei es für die Schweiz unmöglich, Standpunkte zu unterstützen oder Initiativen zu ergreifen, die das gegenwärtige militä-

²⁸⁸ Im bundesrätlichen Bericht zu den Richtlinien für die Regierungspolitik 1971-1975 wurde diese Haltung der Schweiz auch festgehalten: *"In dieser Hinsicht [MBFR-Gespräche] auferlegt uns die schweizerische Neutralität gewisse Grenzen. Sie würde es uns nicht gestatten, (...) uns in eine Diskussion einzulassen, welche den Abbau der Streitkräfte der beiden gegnerischen Bündnisse in Europa zum Thema hätte."* Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971-1975 (13. März 1972). In: *BBl* 1972 I 1035, hier 1038.

²⁸⁹ Redigierte Aufzeichnung des Eidgenössischen Politischen Departementes zuhanden von Nationalrat von Arx (18. März 1972). In: Schramm, *Dokumentation*, 707-710, hier 710. Dieses Dokument ist im Bundesarchiv, Bestand: Eidgenössisches Politisches Departement: Europäische Sicherheitskonferenz *nicht* enthalten.

²⁹⁰ *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 99, II. Département politique fédéral: Conclusion de la réunion sur la conférence sur la sécurité européenne et la réduction des forces en Europe (MBFR), 17 août 1971. 1f.

rische Gleichgewicht in Frage stellen oder eine Partei begünstigen würden, da dies mit der Neutralitätspolitik nicht vereinbar sei;

- Zweitens komme eine Verkleinerung der Schweizer Armee, die einzig und allein der Selbstverteidigung diene und deren Bestände und Bewaffnung bereits jetzt schon nur einem absoluten Minimum entspreche (namentlich bezüglich der Flugwaffe), nicht in Frage;
- Drittens stelle sich die Schweiz für die Teilnahme an Kontrollmechanismen zur Verfügung, falls sich alle Parteien damit einverstanden erklären können;
- Viertens sei auf die notwendige enge Zusammenarbeit zwischen den kleinen Staaten Europas, insbesondere unter den Neutralen, verwiesen.²⁹¹

Gerade die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den neutralen Staaten wurde in diesen EPD-Leitlinien verschiedentlich betont, um den *"Bewegungsspielraum, der sich hier nichtgebundenen und neutralen Staaten bietet, auszunützen [und] ihre aufgeschlossene Haltung sowohl gegenüber dem Europa des Westens wie gegenüber demjenigen des Ostens zu bekräftigen"*. Dabei könne es aber nicht darum gehen, einen *"Block"* bilden zu wollen, sondern es soll *"ein Minimum gleichgeordneten Handelns auf einer gestaltungsfähigen und freiwilligen Grundlage"* angestrebt werden.²⁹²

Diese Aufzeichnung legt Zeugnis davon ab, dass die Schweiz an der Konferenz eine *"aktive Rolle"* zu spielen gedachte, um bei der Suche nach Verständigungsmöglichkeiten zwischen den beiden Blöcken mitzuwirken. Es wurde darauf hingewiesen, dass jeder Staat nach dem Prinzip der Gleichberechtigung seine Stimme erheben könne. Der drittparteiliche Handlungsspielraum, der den N+N-Staaten zwischen der östlichen und westlichen Allianz offenstehe, wurde aber vom EPD wohlweislich nicht überschätzt, habe doch *"der Austausch offizieller Mitteilungen zwischen Nato und Warschauer Pakt (...) den Rahmen bereits abgesteckt. Wir können ihn lediglich noch zur Kenntnis nehmen"*.²⁹³

Nachdem sich in der Phase der Entwicklung einer Konferenzagenda seit Beginn der siebziger Jahre gezeigt hatte, dass auf der Sicherheitskonferenz auch die möglichen Folgen der Konferenz erörtert werden sollten, stellte sich für das Politische Departement die Frage, *"ob sich die Sicherheitskonferenz als solche in ein permanentes Organ umwandeln wird oder ob sie sich ein ständiges Unterorgan, welches die Form eines Sekretariates annehmen könnte, schaffen"*

²⁹¹ Schramm, *Dokumentation*, 710.

²⁹² Ebd., 707f.

²⁹³ Ebd., 708.

wird". In der ersten Variante erkannte das EPD — allerdings ohne weitere Begründung — die Gefahr, dass ein derartiges Organ zu einer *"politischen Totgeburt"* werden könnte. Überdies wäre damit der Nachteil verbunden, dass bereits bestehende Institutionen — erwähnt wurde explizit der Europarat — abgewertet würden. Auch befürchtete das EPD mittels dieses Gremiums die Einmischung *"in die Angelegenheiten europäischer Staaten oder auch internationaler Organisationen"*.²⁹⁴

Im Falle einer Weiterführung der Konferenz trat die Schweiz deshalb für die zweite Variante, das ständige Unterorgan in Form eines Sekretariates, ein. Für die wirtschaftliche Zusammenarbeit biete sich nach Meinung des EPD die bereits existierende Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) mit Sitz in Genf an. Diese war bisher das einzige wirtschaftliche Begegnungsforum zwischen den Blöcken. Zudem war die Schweiz erst kurz zuvor, im Jahr 1971, dieser Uno-Unterorganisation beigetreten.²⁹⁵

3.2.8 Postulat Renschler: Schaffung eines ständigen Konferenzsekretariates

Die Institutionalisierung in Form eines permanenten Organs, die im Vorfeld der Konferenz gerade von östlicher Seite vorgeschlagen wurde — mit zunehmender Dauer der multilateralen Verhandlungen später aber immer mehr in den Hintergrund treten sollte —, war auch Thema eines parlamentarischen Vorstosses vor dem Nationalrat am 6. Juni 1972.

Wiederum war es Nationalrat Walter Renschler, der den Bundesrat in seinem von 13 Ratskollegen unterzeichneten Postulat²⁹⁶ vom 13. März 1972, das stillschweigend überwiesen worden war, zu einer aktiven Beteiligung an den Vorbereitungsarbeiten der Konferenz aufforderte. Insbesondere bat er die Exekutive,

²⁹⁴ Ebd., 709.

²⁹⁵ Ebd., 709.

²⁹⁶ Mit dem parlamentarischen Vorstoss in Form eines Postulates beauftragt eine Ratskammer den Bundesrat *"zu prüfen, ob ein Gesetzes- oder Beschlussentwurf vorgelegt oder eine Massnahme zu treffen sei"*. Dieser Vorstoss erfüllt dabei häufig die Funktion eines Druckmittels und Initiativinstrumentes zur Wahrnehmung lenkender und gestaltender Kontrolle seitens des Parlamentes. Mittels Postulat kann nämlich Kritik am aussenpolitischen Handeln der Exekutive angebracht, eine Überprüfung deren Haltung gefordert und konkrete Vorschläge eingebracht werden. Wird ein Postulat von der Parlamentsmehrheit überwiesen, ist der Bundesrat zwar nicht zwingend zu einem bestimmten Handeln, wohl aber zur entsprechenden Prüfung seiner Politik, zur Erstattung eines Berichtes oder zur Einsetzung einer Sachverständigenkommission verpflichtet.

Vgl. *GR NR* und *SR* Art. 29 resp. 25. Vgl. auch: Moeri, *Kompetenzen*, 263-265.

*"die Übernahme des permanenten Konferenzsekretariates zu prüfen und in dieser Angelegenheit mit den westlichen und östlichen Teilnehmerstaaten der Konferenz Kontakt aufzunehmen."*²⁹⁷

In seiner Begründung verwies der Parlamentarier auf die politischen Entspannungsereignisse seit Anfang der siebziger Jahre — Ratifizierung der Ostverträge, Vier-Mächte-Abkommen über Berlin, Staatsvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten und erfolgreicher Abschluss der SALT-Gespräche —, welche die Einberufung einer Konferenz noch im folgenden Herbst wahrscheinlich erscheinen liessen. Entsprechend sei es dringend geboten, so Renschler, im Hinblick auf diese multilateralen Verhandlungen Aktivitäten zu entfalten. Der Bundesrat habe bisher nämlich die *"Chance einer konstruktiven Entspannungspolitik unterschätzt"*. Renschler warf dem Bundesrat vor, dass er sich des Pessimismus und der Unsicherheit der Entwicklung als Vorwand bedient habe, um eigene sinnvolle und notwendige aussenpolitische Initiativen zu unterlassen.²⁹⁸

*"Ich [Renschler] befürchte, dass sich die Landesregierung im Zusammenhang mit der Sicherheitskonferenz weiterhin damit begnügt, auf die Politik anderer Staaten und vor allem auf die Politik der Blöcke lediglich zu reagieren statt selbst zu agieren."*²⁹⁹

Obwohl Renschler nicht verkennen wollte, dass man sich im Politischen Departement mit der Sicherheitskonferenz ausgiebig beschäftige — er nannte die verwaltungsinterne Studiengruppe, die bilateralen Kontakte und die Überlegungen zu einem System der friedlichen Streitbeilegung *"lobenswerte Aktivitäten"* —, *"vermisse ich [Renschler] eine Konzeption, auf die sich die Vorarbeiten insgesamt ausrichten"*.³⁰⁰

Die Initiative zur Schaffung eines ständigen Konferenzsekretariates zur Koordination späterer Teilkonferenzen könnte nach Meinung Renschlers Ausdruck einer dynamischeren Einstellung der Schweiz sein. Unter Verweis auf die beiden neutralen Staaten Finnland und Österreich, die sich bereits als Durchführungsorte zur Verfügung gestellt hätten, müsse die Schweiz ein *"Interesse daran haben, unsere Neutralitätspolitik, die auch zugleich Friedenspolitik sein soll, engagiert in den Dienst der europäischen Entspannung zu stellen"*. Einen weiteren Grund für einen diesbezüglichen Vorschlag erkannte

²⁹⁷ *Amtl Bull NR*, 6. Juni 1972, 741.

Der Wortlaut des Postulates wurde auch wiedergegeben in: *VR*, Nr. 136, 13. Juni 1972. In der *NZ*, Nr. 259, 23. Juni 1972 wird die Rolle Grabers als die eines *"Türhüters"* des EPD bezeichnet, der nur spärlich Informationen nach aussen sickern lasse. Diese aussenpolitische Vorsicht von Graber täusche darüber hinweg, dass im EPD mehr bekannt sei, als Kritiker vermuten.

²⁹⁸ *Ebd.*, 742.

²⁹⁹ *Ebd.*, 741.

³⁰⁰ *Ebd.*, 742.

der Sprecher im Umstand, dass die Schweiz verhindern müsse, "an den Rand des Konferenzgeschehens gedrängt [zu] werden", da die Stellung des neutralen Kleinstaates im Kräftespiel der verschiedenen Gruppeninteressen schwierig sein werde.³⁰¹

Bezugnehmend auf die konkrete Aufforderung Renschlers, die Schaffung eines permanenten Konferenzsekretariates an die Hand zu nehmen, erinnerte Bundesrat Pierre Graber in der gleich anschliessenden Beantwortung des parlamentarischen Vorstosses, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch völlig offen sei, ob sich die Sicherheitskonferenz überhaupt auf ein solches ständiges Organ einigen werde. Die grundsätzliche Haltung der Schweiz umschrieb Graber wie folgt:

*"Nous nous sommes prononcés dès le début en faveur d'un secrétariat ou d'un organe léger à compétence essentiellement technique et administrative. Si nous avons pris cette position, c'est que nous ne croyons pas qu'il soit réaliste d'imaginer ni même opportun d'espérer la création d'une espèce de nouvelle organisation régionale permanente."*³⁰²

Der Bundesrat wisse, dass es verschiedene Staaten favorisierten, wenn eine Schweizer Stadt allenfalls dieses Gremium beherbergen würde. Die Sitzfrage stelle sich aber erst im Verlaufe der multilateralen Gespräche.

In seiner Antwort reagierte Bundesrat Pierre Graber auch auf die seiner Meinung nach völlig ungerechtfertigten Vorwürfe der Passivität gegenüber der Sicherheitskonferenz, indem er das aktive Interesse der Schweiz seit den Anfängen betonte:

*"Dès 1969, avec une intensité croissante, la Suisse s'est jointe aux très nombreux échanges de vues et d'informations entre les futurs participants à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ces échanges ont eu le mérite de nous permettre de préciser peu à peu nos propres vues sur l'ensemble des problèmes (...). Le Conseil fédéral s'est déclaré en faveur d'une participation de la Suisse (...), afin notamment d'assurer une ouverture équilibrée de sa politique tant vers l'Europe occidentale que vers l'Europe entière."*³⁰³

Die angesprochenen bilateralen Kontakte wurden gemäss Graber gerade in jüngster Zeit durch den Meinungs austausch mit verschiedenen westlichen

³⁰¹ Ebd., 742.

Dem Wunsch nach einer initiativeren Politik seitens der Schweiz und der anderen neutralen Länder gegenüber der Sicherheitskonferenz gab auch Nationalrat Georges-André Chevallaz (FDP/VD), nachmaliger Bundesrat, in einem Interview mit dem Organ der KPdSU "Prawda" vom 15. März 1972 Ausdruck. Darin rief er die Neutralen auf, "eine grössere Bereitschaft bei der Vorbereitung der Konferenz über die europäische Sicherheit an den Tag zu legen". NZZ, Nr. 128, 16. März 1972.

³⁰² Amtl Bull NR, 6. Juni 1972, 745.

³⁰³ Ebd., 744f.

Staaten³⁰⁴ und vor allem den Neutralen intensiviert. Zudem würden EPD-Generalsekretär Ernesto Thalmann und der Rechtsberater des EPD, Rudolf Bindschedler, in sechs Hauptstädten Osteuropas erwartet, um über die Sicherheitskonferenz zu debattieren.³⁰⁵ Überdies habe die Schweiz mit der beabsichtigten Initiative zur friedlichen Streitbeilegung in einem Kernbereich der europäischen Sicherheit Stellung bezogen, dabei aber immer eine realistische Einschätzung der Reaktion der anderen Staaten gehabt. Graber umschrieb die bisherige Haltung der in den Vorsondierungsgesprächen kontaktierten Staaten bezüglich der schweizerischen Idee des Streitschlichtungsprojektes wie folgt:

*"Je [Graber] puis dire que le bilan des réactions suscitées par notre projet, tantôt approbation, tantôt scepticisme, même toujours intérêt certain, est dans l'ensemble positif."*³⁰⁶

In äusserst scharfen Worten, die Bundesrat Graber an Nationalrat Renschler persönlich richtete, verteidigte der EPD-Chef die bisher eingenommene schweizerische Politik und wies die Vorwürfe der Inaktivität und Konzeptlosigkeit weit von sich:

*"Je [Graber] ne puis absolument pas accepter les reproches tout à fait injustes (...). Il est faux que dans cette affaire (...) nous soyons demeurés passifs. Il est faux de déclarer que nous avons fait preuve d'une absence d'initiative (...), de même il est faux de dire que nous n'avons pas de conception. Je trouve un peu facile — Monsieur Renschler m'excusera de le lui dire aussi franchement — [de] venir du haut de cette tribune et face à l'opinion publique, accabler le Département politique."*³⁰⁷

3.2.9 Friedliche Streitbeilegung als Hauptaktionsfeld der Schweiz

Im Neuenburger Kulturzentrum hielt Bundesrat Pierre Graber am 25. Mai 1972 im Rahmen der Vortragsreihe "Die Schweiz und Europa" eine Rede, in der er unter anderem die schweizerische Politik gegenüber der Sicherheitskonferenz darlegte. Neben den das Engagement der Schweiz begründenden Argumenten stellte Bundesrat Graber bei dieser Gelegenheit den Entwurf zu einem System der friedlichen Streitbeilegung in seinen groben Zügen erstmals der Öffentlichkeit vor.

Graber bezeichnete die *"Europäische Sicherheits- und Zusammenarbeitskonferenz"* als *"ein wichtiges Mittel des Zwiegesprächs, das angebahnt werden*

³⁰⁴ Es handelte sich dabei um Kontakte mit folgenden Staaten: Frankreich, Grossbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande, Polen und der UdSSR.

³⁰⁵ Die Besuche fanden im Juli 1972 in folgenden osteuropäischen Staaten statt: Ungarn, Tschechoslowakei, Polen, Rumänien, Bulgarien und Jugoslawien. Vgl. auch: *Gesch Ber* 1972, 744; *APS* 1972, 40.

³⁰⁶ *Amtl Bull NR*, 6. Juni 1972, 745.

³⁰⁷ *Ebd.*, 745.

muss".³⁰⁸ Den Solidaritätsaspekt der schweizerischen Aussenpolitik rückte er in den Vordergrund, indem er im Gegensatz zu früheren Aussagen, wonach man sich *nicht* an einer Nachkriegskonferenz beteiligen dürfe, festhielt:

*"Wenn es auch nicht die Schweiz war, die die trennenden Schranken in Europa aufgerichtet hat, so ist dies doch kein Grund dafür, dass sie sich von einem Vorhaben fernhält, das sich bemüht, diese Schranken wegzuräumen, oder einfach ihre Bedeutung zu reduzieren. Andernfalls würde sie die grundlegenden Regeln ihrer Politik der Neutralität und Solidarität, und das heisst der Öffnung und Zusammenarbeit, verleugnen."*³⁰⁹

Die Konferenz sei für die Schweiz deshalb von Bedeutung, weil sie eine Zusammenarbeit der Gesamtheit der europäischen Staaten begünstige und somit ganz im Dienste einer *"ausgewogenen Neutralitätspolitik"* stehe. Zur dabei einzunehmenden Rolle der Schweiz meinte Graber, dass *"eine rein passive Mitläuferrolle"* vermieden werden soll.³¹⁰

Die Frage, welchen Nutzen die Konferenz der Schweiz bringe, beantwortete der Vorsteher des Politischen Departementes mit dem Verweis auf zwei gegensätzliche Standpunkte. Zum einen werde in der Schweiz an der Idee festgehalten, dass die schweizerische Politik der Solidarität und Universalität sich nur auf die Gebiete beschränken soll, die mit Gewissheit Vorteile bieten. Dieser Ansatz betone bezüglich der Sicherheitskonferenz entsprechend das Risiko dieser *"zweilightigen Unternehmung"* und warne vor der Entspannungseuphorie und der Festschreibung des territorialen Status quo in Europa zugunsten der Sowjetunion. Im Gegensatz dazu werde zum anderen darauf hingewiesen, dass die Tendenz zur Auffächerung der internationalen Beziehungen eine grössere Handlungsfreiheit der kleinen und mittleren Staaten, namentlich der Neutralen, begünstige. Diese Stimmen seien demgegenüber vor allem der Ansicht, dass die Konferenz eine Chance darstelle, die Schweiz in Ost und West Gehör finden zu lassen und somit die Neutralität aufwerten zu können.³¹¹

³⁰⁸ *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 101, IX. Pierre Graber: "Die Schweiz und Europa": Vortrag vom 25. Mai 1972 in Neuenburg. 13. (Im folgenden wird aus dem Manuskript auf Deutsch zitiert.) Die Ausführungen wurden auch abgedruckt in: *Documenta* 4 (1972): 12-18 und in den folgenden Dokumentensammlungen: Schramm, *Dokumentation*, 722-726; Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, I, 405-409. Zu einer Einschätzung des Vortrages vgl. Gyger, *Neutralität: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*, 56f.

Zynisch bemerkte die "Voix ouvrière" zu Grabers positiven Äusserungen betreffend der Sicherheitskonferenz: *"Cette fois-ci on ne peut plus y couper; on n'y coupera plus; il faudra bien s'en accomoder. (...) C'est vraiment réconfortant qu'un petit pays neutre comme la Suisse (...) vitalement intéressé à la sécurité européenne marque un tel enthousiasme."* VO, Nr. 120, 27. Mai 1972.

³⁰⁹ Graber, *Schweiz und Europa*, 19.

³¹⁰ Ebd., 14.

³¹¹ Ebd., 15.

Die Haltung des Bundesrates sei folgende: Er behalte die einer solchen Konferenz innewohnenden Risiken im Auge. Dabei warnte Graber insbesondere vor trügerischen Illusionen im Westen, deren *"Naivität verwirrtlich ist und zu einer Kapitulationsstimmung führen würde"*. Dennoch müsse man aber erkennen, dass die Konferenz aufgrund der verschiedenen zu lösenden Probleme nicht unterbleiben könne. Der EPD-Vorsteher verneinte gar die Möglichkeit eines Abseitsstehens der Schweiz:

*"Unser kleines Land könnte sich unter keinem Vorwand einer Anstrengung zur Entspannung entziehen, mag dieses Vorhaben noch so schwierig sein."*³¹²

Bundesrat Graber kündigte an, dass die schweizerischen Vertreter an der Konferenz getreu der eidgenössischen Tradition dem Völkerrecht in den zwischenstaatlichen Beziehungen zum Durchbruch verhelfen wollen.³¹³ Dazu führte Graber aus, dass die Anregung der osteuropäischen Staaten, eine kollektive Verpflichtung zum Verzicht auf Gewaltanwendung einzugehen, zuerst abschlägig zu beurteilen sei. Einerseits bestehe doch diese Verpflichtung in der Uno-Charta bereits und andererseits *"ist nicht recht einzusehen, welche zusätzliche Sicherheit damit den kleinen Staaten verschafft würde"*.³¹⁴ Damit nahm er eindeutig Abstand von seiner Haltung, die er in seinem Exposé zwei Jahre zuvor vor dem Parlament dargelegt hatte. Damals wurde es als ein Ziel der schweizerischen Politik betrachtet, das Gewaltverbotsprinzip zu präzisieren, allenfalls sogar in die Form eines Gewaltverzichtsvertrages zu kleiden.

Gefordert sei nämlich vielmehr, weitergehende Ideen zu verwirklichen, um das Völkerrecht zu stärken. So habe das Politische Departement sein *"Hauptaugenmerk"* auf ein europäisches System der friedlichen Streitbeilegung gerichtet, das auf dem Schiedsgericht, der Schlichtung und der Vermittlung beruhe. Nach Einschätzung Grabers

*"stellt die Sicherheitskonferenz heute eine günstige Gelegenheit dar, um zu versuchen, unsere Bemühungen [bezüglich der friedlichen Streitbeilegung] auf einem uns vertrauten Wege fortzusetzen."*³¹⁵

³¹² Ebd., 15.

³¹³ Ebd., 19.

³¹⁴ Ebd., 17.

³¹⁵ Ebd., 17f.

Kurz darauf sprach sich auch der Generalsekretär des EPD, Botschafter Ernesto Thalmann, in einem Interview öffentlich für eine *"aktive und konstruktive Mitwirkung"* bei der Sicherheitskonferenz aus. Bezüglich der schweizerischen Initiative zu einem System der friedlichen Streitbeilegung beabsichtige die Schweiz mit einem Vorschlag aufzuwarten, der *"wirksamer als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen"* sein soll. *NZZ*, Nr. 352, 1. Juli 1972; *Archiv der Gegenwart*, 29. Juli 1972, 17230 E.

3.3 Aktive schweizerische Haltung während der multilateralen Gespräche im Jahr 1972/73

Mit der Einladung Finnlands an alle interessierten Staaten, an der "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" — wie das Projekt der Europäischen Sicherheitskonferenz fortan offiziell heissen sollte — teilzunehmen, begann eine neue Phase im langjährigen, bisher in bilateralen Kontakten vollzogenen Entspannungsprozess, an dem sich die Schweiz auf der Ebene sowohl des Departementschefs EPD als auch des Generalsekretärs und auf der Stufe Hoher Beamter aktiv beteiligt hatte.³¹⁶ Der Beginn der Konsultationen in Dipoli läutete am 22. November 1972 nämlich die *multilateralen* Vorbereitungen der KSZE ein. Nach diesen sechsmonatigen Vorverhandlungen über prozedurale Fragen begann mit einem kurzen Treffen der Aussenminister der 35 Teilnehmerstaaten im Juli des folgenden Jahres anschliessend *offiziell* die erste Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.³¹⁷

3.3.1 Schweizerische Grundsatzklärung an den Konsultationen in Dipoli

Nachdem der Bundesrat in seiner Sitzung vom 8. November 1972 auf Antrag des EPD³¹⁸ die schweizerische Teilnahme an den beginnenden multilateralen Konsultationen beschlossen hatte, legte das Eidgenössische Politische Departement kurz vor Beginn des "Botschaftersalons" in Dipoli in einem Communiqué vom 15. November 1972³¹⁹ die schweizerische Haltung gegenüber der KSZE dar und erläuterte Einzelheiten der Initiative zur friedlichen Streitbeilegung.

³¹⁶ Kontakte auf Stufe Departementsvorsteher: Österreich, Schweden, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg, Niederlande, Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Rumänien und Jugoslawien.

Begegnungen auf der Ebene Generalsekretär: Österreich, Schweden, Finnland, Jugoslawien, Italien, Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei und Sowjetunion. Begegnungen auf der Ebene Hoher Beamter: Österreich, Belgien, Spanien, Vereinigte Staaten, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Bundesrepublik Deutschland, Jugoslawien, Malta.

³¹⁷ Formelle Einladung Finnlands zur KSZE-Vorbereitungskonferenz ab 22. November 1972 in Dipoli (9. November 1972). In: *Archiv der Gegenwart*, 9. November 1972, 17457 C.

Vgl. zu den vier Gesprächsrunden der vorbereitenden Konsultationen in Dipoli vom 22. November 1972 bis 8. Juni 1973 und zu der anschliessenden Aussenministerkonferenz in Helsinki vom 3. bis 7. Juli 1973 die allgemeinen Ausführungen in Kapitel 1.2.1 und 1.2.2.

³¹⁸ *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 101, VII. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport intermédiaire et proposition sur la Suisse et la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE): Annex: Proposition en vue d'un système européen de règlement pacifique des différends (5 avril 1972), 1er novembre 1972 (confidentiel).

³¹⁹ *NZZ*, Nr. 541, 19. November 1972; *BN*, Nr. 271, 18. November 1972; *Archiv der Gegenwart*, 17. November 1972, 17474 C.

Die schweizerische Delegation, an ihrer Spitze der in Finnland akkreditierte Schweizer Botschafter Samuel François Campiche,³²⁰ wurde vom EPD beauftragt, den Vorschlag zur Schaffung eines Streitschlichtungssystems auf die Tagesordnung der Konferenz setzen zu lassen. Der Vorstoss, so das EPD, solle aber erst zu einem späteren Zeitpunkt in Form eines ausformulierten Vertrages konkretisiert werden, wobei die obligatorische Anrufung des Systems ein zentraler Bestandteil des schweizerischen Projektes bilden solle. Was die Realisierbarkeit der Initiative anbelange, bestünde zur Zeit keine Aussicht, dass ein überstaatlicher Gesetzgeber akzeptiert würde. Dennoch wolle die Schweiz mit ihrem Vorschlag an den Vorrang des Rechts vor der Gewalt erinnern — ein Prinzip, das *"im Zeitalter der Realpolitik und der pragmatischen Ad-hoc-Lösungen"* Gefahr laufe, in Vergessenheit zu geraten. Ferner solle damit verdeutlicht werden, dass sich die Schweizer Delegation an der Konferenz *nicht* mit der *"Rolle des passiven Zuschauers"* begnügen werde.

Überraschenderweise enthielt die Stellungnahme des Aussenministeriums ohne weitere Erläuterungen den Hinweis, dass die Schweiz nur an der Diskussion über Fragen der europäischen Sicherheit im *"nichtmilitärischen Bereich"* teilnehmen, sich folglich an den MBFR-Gesprächen *nicht* beteiligen werde. Im laufenden Jahr hatten sich zuvor sowohl Bundesrat Graber als auch das Politische Departement noch für eine wirksame Verankerung der militärischen Sicherheit in Europa ausgesprochen, bei deren Durchführung auch die kleinen und mittleren Staaten Beiträge in Form eines unparteiischen Dritten als Beobachter oder als Aufsichtsorgan beim Vollzug eines Abrüstungsvertrages leisten könnten.³²¹

Anlässlich der Konsultationen in Dipoli legte Botschafter Campiche am 1. Dezember 1972 in der ersten Phase der Generaldebatte die schweizerische *Grundsatzerklärung* zur KSZE³²² vor. Nach Ansicht der Schweiz hätten diese

³²⁰ Die schweizerische Delegation für die Gesprächsrunden in Dipoli umfasste folgende Mitglieder: Botschafter Campiche (seit 1971 Schweizer Botschafter in Finnland); Edouard Brunner; Blaise Schenk; Hans-Jörg Renk. Die Schweiz stellte eine der jüngsten "Helsinki-Equipen" aller teilnehmenden Staaten.

³²¹ Vgl. die oben erwähnten Grundsätze der redigierten Aufzeichnung des EPD an Nationalrat von Arx vom 18. März 1972 oder auch die Rede Grabers in Interlaken vom 1. Oktober 1972 anlässlich des Jahreskongresses der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz: *"Nous devrions aussi, pour le cas où les services d'un pays tiers impartial seraient requis à cet effet, offrir de participer à des mesures d'inspection ou de contrôle, si un accord sur le désarmement était réalisé."* BA, 2001 (E), 1982/58, 102, 1972. "Bilan d'une politique extérieure active": Discours prononcé par le Chef du Département politique fédéral à Interlaken devant le congrès annuel du Parti Socialiste Suisse, 1er octobre 1972. 16f.

³²² BA, 2001 (E), 1982/58, 101, IX. Erklärung des Vertreters der Schweiz, Botschafter Samuel François Campiche, 1. Dezember 1972 in Dipoli.

Gespräche auf Botschafterebene nur "*exploratorischen Charakter*". Es gehe darum, herauszufinden, ob die Bedingungen für die Einberufung einer Konferenz erfüllt seien oder nicht.³²³ Anschliessend sei — ganz im Sinne der seitens der Schweiz immer wieder postulierten "*sorgfältigen Vorbereitung*" der Konferenz — eine allgemeinverbindliche Tagesordnung aufzustellen, wozu die Schweiz kurz darauf auch Gelegenheit für einen gewichtigen Beitrag erhalten sollte. In der zweiten Gesprächsrunde wurde nämlich die schweizerische Delegation aufgrund ihrer bisherigen Aktivitäten und ihrer Unabhängigkeit als "*ehrlicher Makler*"³²⁴ mit dem Mandat beauftragt, eine Sammlung und Sortierung der von den verschiedenen Delegationen eingebrachten Vorschläge vorzunehmen, die schliesslich in den bekannten vier "Körben" zusammengefasst wurden.³²⁵ Bezüglich der zu erzielenden Ergebnisse gehe die Schweiz, so Botschafter Campiche weiter, "*realistisch*" in die Verhandlungen. Sie werde darauf achten, dass die Debatte nicht in Richtung "*Abstraktionen*" abgleite, sondern praktische, konkrete Resultate hervorbringe.³²⁶

Der Delegationsleiter bestand darauf, dass der von der Schweiz vorbereitete Entwurf eines Systems der friedlichen Streitbeilegung unter dem Kapitel "Sicherheit" auf die Tagesordnung der geplanten Konferenz gesetzt werde.³²⁷

Die Grundsatzerklärung wurde auch abgedruckt in: *Europa-Archiv* 13 (1973): D 360. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 144; *Archiv der Gegenwart*, 30. März 1973, 17769. Vgl. auch: *TA*, Nr. 282, 2. Dezember 1972; *Vat*, Nr. 281, 2. Dezember 1972.

³²³ Die schweizerische Position, dass die definitive Teilnahme der Schweiz an den eigentlichen KSZE-Verhandlungen vom Gang der laufenden Gespräche abhängen, stand im Gegensatz zur Haltung der meisten anderen Staaten, die davon ausgingen, dass diesen Konsultationen automatisch Verhandlungen zu folgen hätten. Im Anschluss an die dritte Gesprächsrunde erklärte schliesslich auch die Schweiz, dass sie sich an der Hauptkonferenz mitbeteiligen werde.

³²⁴ So der Genfer Professor Jaques Freymond in einem Interview zur Sicherheit der Schweiz und Europas. *NZ*, Nr. 49, 13. Februar 1973.

³²⁵ Darauf und auf die Bedeutung der Neutralen bei der Vorbereitung der Konferenz wird im Geschäftsbericht für das Jahr 1972 kurz eingegangen: "*Als Ergebnis zeitigte sie [die erste Etappe der Vorbereitungsgespräche in Helsinki] die Grundlage zu einem Arbeitsplan, welcher den Konferenzbeginn im Verlaufe des nächsten Jahres vorsieht. Sie hinterliess den nachhaltigen Eindruck, dass es die mittleren und kleinen Staaten Europas, und unter ihnen insbesondere die neutralen und bündnisfreien, verstanden haben, ihren Stellenwert im europäischen Konzert zu unterstreichen.*" *Gesch Ber* 1972, 9.

³²⁶ Campiche, *Erklärung*, 3.

³²⁷ Anlässlich seines Statements in der zweiten Runde der Botschafter-Konsultationen am 17. Januar 1973 wünschte Campiche, den schweizerischen Streitschlichtungsplan als Punkt 2 unter dem Gesamtkomplex "Sicherheit" zu behandeln und den Gegenstand einer spezialisierten Unterkommission zu übertragen. *BAr*, 2001 (E), 1987/78, 185, I. Proposition de la délégation suisse concernant le volet sécurité de l'ordre du jour de la CSCE: chapitre 1 "sécurité", 17 janvier 1973.

Die zentrale Bedeutung der friedlichen Streitbeilegung für die schweizerische Aussenpolitik wurde auch im Votum von Nationalrat Walter Renschler anlässlich der sechstägigen Session der Interparlamentarischen Union (IPU) betont, die am 26. Januar 1973 im Reichtagsgebäude in Helsinki — also parallel zur zweiten Phase der

Vor dem Hintergrund des bereits festgestellten Widerstandes gegenüber dem Projekt war folgende Äusserung von Campiche allerdings mehr eine diplomatische Floskel:

*"Wir waren erfreut, bei unseren bilateralen Kontakten, die dieser Konsultation vorausgegangen sind, zu diesem Punkt [friedliche Streitbeilegung] das Interesse, das er gefunden hat, und die Unterstützung, die er erhalten hat, konstatieren zu können".*³²⁸

Darüber hinaus wurde nun wieder das notwendige Junktim zwischen der politischen und militärischen Sicherheit in Europa betont, ohne allerdings die Haltung der Schweiz zu den MBFR-Verhandlungen im einzelnen darzulegen:

*"In unseren Augen ist es (...) schwer vorstellbar, dass die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und diejenige über die ausgewogene und gegenseitige Verminderung der Streitkräfte einander ignorieren könnten; denn für die Schweiz sind die politische und die militärische Sicherheit unteilbar."*³²⁹

Während der laufenden Dipoli-Gespräche erfuhr die schweizerische Haltung gegenüber den Truppenabbaugesprächen eine Wende. Obwohl der Entscheid, die Truppenreduzierungsgespräche getrennt, aber zeitlich parallel zur KSZE führen zu lassen, bereits Mitte 1972 gefällt worden war — was im EPD ungerne gesehen wurde³³⁰ —, war zu Beginn des Jahres 1973 der definitive Teilnehmerkreis noch immer offen. Zu diesem Zeitpunkt überraschten die östlichen Staaten den Westen mit dem Vorschlag, die auf Ende Januar 1973 in Genf geplanten Vorgespräche über die Truppenreduzierungen erstens nach

Botschaftergespräche im Kongresshaus in Dipoli — eröffnet wurde. Sie beschäftigte sich ebenfalls mit dem Themenkomplex "Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa", allerdings — wie der Titel aussagt — in umgekehrter Schwerpunktgewichtung.

Im Namen der Schweizer Parlamentarier-Delegation unterbreitete Renschler den schweizerischen Schiedsgerichtsvorschlag in einem Resolutionsentwurf. Trotz der starken Opposition aus dem Osten und mangelnder Unterstützung seitens der westlichen Staaten gelang es, die Substanz des schweizerischen Vorschlages in das Schlussdokument hinüberzuretten. Dabei ist zu beachten, dass die IPU keine Beschlüsse fassen, sondern lediglich *Empfehlungen* zuhanden ihrer Regierungen verabschieden kann.

BAr, 2001 (E), 1987/78, 185, II. Votum der Schweizer Delegation in der Generaldebatte der IPU-Konferenz in Helsinki, 26. Januar 1973. Der Wortlaut von Renschlers Rede ist leicht gekürzt wiedergegeben in: AZ, Nr. 23, 29. Januar 1973.

³²⁸ Campiche, *Erklärung*, 4.

³²⁹ Ebd., 5.

³³⁰ BAr, 2001 (E), 1982/58, 101, IX. Département politique fédéral: Compte-rendu de la séance du Groupe de travail sur la CSCE, 31 octobre 1972 (confidentiel). 4: *"Le 'parallélisme' récemment décidé entre les deux négociations est en fait un 'décalage alterné', c'est-à-dire une séparation. Celle-ci ne fait pas notre affaire, car il sera désormais plus difficile de s'informer du contenu des MBFR. Par ailleurs, pour des raisons de principe (interdépendence de l'aspect politique et de l'aspect militaire de la sécurité), nous estimons qu'un certain lien doit exister entre les deux négociations."*

Wien zu verlegen und zweitens, entgegen der bisherigen Absicht, *allen* europäischen Staaten offenstehen zu lassen.³³¹

Aufgrund dieser Entwicklung nahm die Schweiz von ihrer zuletzt kurz vor Beginn der multilateralen Vorverhandlungen in Dipoli im November 1972 geäußerten Ablehnung zu einer MBFR-Teilnahme deutlich Abstand und signalisierte verschiedentlich Interesse an diesen Gesprächen. Von Vertretern des EMD wurde *"aus schweizerischer militärpolitischer und militärstrategischer Sicht (...) eine aktive Mitarbeit unseres Landes in hohem Masse für wünschenswert [gehalten]"*.³³² Nach Meinung von Bundesrat Rudolf Gnägi, Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes, könnte die Schweiz in dreierlei Hinsicht eine aktive und nützliche Rolle spielen: Als *"Vermittlerin"*, in Form *"technischer Mitarbeit"* und schliesslich durch die *"Übernahme von Kontroll- und Überwachungsfunktionen"*.³³³ Ausgeschlossen wurde aber nach wie vor eine einseitige Abrüstung als Vorleistung der Nato oder der neutralen Staaten.

Diesen Äusserungen lag eine eingehende Studie des Generalstabschefs Johann Jakob Vischer zuhanden des Bundesrates vom 1. Dezember 1972 zugrunde, worin mögliche schweizerische Beiträge im Bereich der vertrauensbildenden Massnahmen in Aussicht gestellt wurden:

"Eine aktive Mitarbeit der Schweiz (...) erscheint vor allem möglich bei der Erarbeitung sogenannter 'confidence-building-measures'. Derartige Massnahmen könnten einen tauglichen Ausgangspunkt weiterer Entspannungsbestrebungen bilden, und es liegt nahe, dass ein neutraler Kleinstaat in diesem Zusammenhang

³³¹ Über die Gründe der überraschenden östlichen Reaktion vom 18. Januar 1973 betreffend einer Verlegung der Gespräche nach Wien konnte verwaltungsintern nur spekuliert werden. In der Lagekonferenz vom 8. Februar 1973 wurden zwei Hypothesen vorgetragen: Entweder sei die Verlegung nach Wien eine Geste der Ostblockstaaten gegenüber dem der Sicherheitskonferenz und den MBFR-Verhandlungen äusserst aufgeschlossenen Österreich. Oder der Ostblock habe, um die Durchführung der eigentlichen Sicherheitskonferenz in Helsinki zu sichern, die möglichen Konferenzorte Genf und Wien blockieren wollen: Genf durch die SALT-Verhandlungen und durch einen Vorschlag zur Durchführung der Vietnam-Konferenz; Wien durch die MBFR-Gespräche. *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 103, 1971/72. Eidgenössisches Politisches Departement: Unterlagen für eine Orientierung über die MBFR-Frage an der Lagekonferenz, 8. Februar 1973 (vertraulich). 3f.

³³² So der Generalstabschef, Oberstkorpskommandant Johann Jakob Vischer, anlässlich eines Vortrages vom 28. Januar 1973 an der Universität Bern. *BN*, Nr. 24, 29. Januar 1973.

³³³ Diese Ankündigung, die in der Öffentlichkeit breite Beachtung fand, machte der EMD-Chef an einem vor Glarner Offizieren gehaltenen Vortrag am 14. Februar 1973 in Glarus. *GdL*, Nr. 38, 15. Februar 1973; *NZ*, Nr. 61, 24. Februar 1973.

Vischer sah in seinen oben erwähnten Ausführungen noch eine weitere, vierte Funktion, nämlich in der Mithilfe bei der Umorganisation fremder Streitkräfte in defensive Territorialverbände.

nützliche Dienste leistet. Zudem könnten wir wertvolle Informationen für die Beurteilung der Bedrohung gewinnen."³³⁴

Ebenso positive Äusserungen machte auch Aussenminister Pierre Graber. In einem Interview mit der schweizerischen Depeschagentur vom 16. März 1973 sprach er sich für eine Beteiligung an den MBFR-Gesprächen aus.³³⁵ Dabei könnte die Schweiz seiner Meinung nach *"beim Erarbeiten von für alle Seiten annehmbaren Lösungen mithelfen"*, wobei sie aber aus Neutralitätspolitischen Gründen keine eigenen Vorschläge unterbreiten oder Initiativen von dritter Seite unterstützen könnte.

Nachdem aber im Laufe der informellen Vorbereitungsgespräche ab dem 31. Januar 1973 — nun also in Wien — definitiv ersichtlich geworden war, dass die auf Oktober 1973 in Wien einberufene MBFR-Konferenz nur unter Beteiligung der Nato- und WVO-Staaten geführt werden sollte, erübrigte sich schweizerischerseits eine weitere Diskussion.

Nach Abschluss der vierten und letzten Gesprächsrunde der vorbereitenden Konsultationen zog der Leiter der Schweizer Delegation, Botschafter Campiche, am 13. Juni 1973 in Bern Bilanz.³³⁶ Er bezeichnete die Ergebnisse in Form der Schlussempfehlungen, die mit den spezifischen Mandaten den äusseren Rahmen für die nachfolgende, vom 18. September 1973 bis 21. Juli 1975 in Genf³³⁷ stattfindende Kommissionsphase bildeten, als *"zufriedenstellend"* angesichts der angetroffenen Schwierigkeiten.

Hauptsorge der Schweizer war es gewesen, das Streitschlichtungsprojekt auf die Tagesordnung setzen zu können. Unter den erwähnten Umständen, so Campiche, sei *"die fast wörtliche Übernahme unseres Mandatsentwurfes zur*

³³⁴ BA, 2001 (E), 1982/58, 101, IX. Eidgenössisches Militärdepartement: "KSZE-MBFR: Schweizerische militärpolitische und militärstrategische Überlegungen": Studie des Generalstabschefs Johann Jakob Vischer, 1. Dezember 1972 (vertraulich). 40.

Mit der Ausfertigung der Studie wurde als externer, ziviler Berater Gustav Däniker, Mitautor des grundlegenden sicherheitspolitischen Berichtes 73 und nachmaliger Stabschef Operative Schulung, beauftragt. Die Redaktion lag beim Stab der Gruppe für Generalstabsdienste und bei Vertretern des Eidgenössischen Politischen Departementes.

³³⁵ NZZ, Nr. 128, 18. März 1973; TLM, Nr. 76, 17. März 1973 (sda).

³³⁶ TA, Nr. 134, 14. Juni 1973; NZ, Nr. 183, 15. Juni 1973.

³³⁷ Dass die Wahl des Austragungsortes der längsten und schwierigsten KSZE-Phase auf Genf fiel, hatte mit der überaus aktiven Rolle der Schweiz an den Vorverhandlungen *nur am Rande* zu tun; im Vordergrund standen praktische Überlegungen: zentrale geographische Lage; bewährter Konferenzapparat; dichte Präsenz der internationalen Presse; gut ausgebaute Vertretungen der Teilnehmerstaaten.

Die Schweiz bemühte sich auch nicht aktiv um den Zuschlag als Gastgeber, sondern erklärte sich im Rahmen ihrer Disponibilität dazu bereit. Die grosse Mehrheit der westlichen Staaten sprach sich nämlich für Genf aus, während sich die skandinavischen Länder mit Finnland solidarisierten und auch der Ostblock — mit Ausnahme Rumäniens — Helsinki favorisierte.

friedlichen Streitbeilegung in die Tagesordnung (...) besonders erfreulich".³³⁸ Damit gelang es der Schweiz, den einzigen präzisen Auftrag im Kapitel "Sicherheit" unterzubringen. Auch war sie das einzige neutrale Land, das seinen Vorschlag, der von Campiche etwas überspitzt als ein für die *"Sicherheit wesentlich neues Element"* bezeichnet wurde, durchbringen konnte. Im folgenden ging es nun darum, in der eigentlichen Verhandlungsphase auf Kommissionsebene den Vorschlag offiziell zu präsentieren und zu verfechten.

Gesamthaft bleibt festzuhalten, dass die *aktive* Rolle der Schweiz an den multilateralen Vorgesprächen breite und wohlwollende Würdigung fand. Das dynamische Auftreten der jungen Schweizer-Equipe wurde in der Presse als eine der grossen Überraschungen bezeichnet.³³⁹ Auch die Arbeitsgruppe um Botschafter Bindschedler nahm erfreut Notiz vom schweizerischen Auftritt:

*"Pour la première fois depuis longtemps, la Suisse est entrée dans l'arène politique. Dans cet exercice, la neutralité a prouvé son utilité (...). Nous pouvons nous féliciter du rôle que notre pays est en train de jouer à Helsinki. (...) La Suisse était un des pays les mieux préparés. Les contacts bilatéraux du Département étaient extrêmement utiles."*³⁴⁰

Auch anlässlich der Botschafterkonferenz von 1973 äusserte man sich mit Genugtuung über den Auftritt der schweizerischen Delegation. So zeigte sich Botschafter Weitnauer *"beglückt über die Rolle, welche die Schweiz bei den Konsultationen von Helsinki gespielt hat"*. Er glaubte darin sogar den Beginn einer neuen Phase der schweizerischen Aussenpolitik zu erkennen:

*"Das Gesicht wurde sichtbar; wir haben uns in Erinnerung gerufen, als Macht mittleren Grades und als Stimme der Neutralen. Eine neue Phase der schweizerischen Aussenpolitik hat in Helsinki begonnen!"*³⁴¹

³³⁸ Wie ernst es der Schweiz mit der Aufnahme des Streitschlichtungsvorschlages in die Tagesordnung war, zeigt die Haltung der Arbeitsgruppe anlässlich ihrer Sitzung im Vorfeld der vierten und letzten Etappe der Botschaftergespräche in Dipoli: *"La 4ème étape des consultations sera décisive pour le SRPD. Nous pouvons rester durs (...). Il s'agit de faire comprendre à nos interlocuteurs que c'est à ce prix que nous pouvons entrer dans le jeu de ceux qui veulent absolument la CSCE en juin."* BAr, 2001 (E), 1987/78, 186, IV. Département politique fédéral: Compte-rendu de la séance du Groupe de travail sur la CSCE, 11 avril 1973 (confidentiel). 2.

³³⁹ *"Wir dürfen wieder stolz sein"* titelte der "Tages-Anzeiger", um dem Leser anschliessend mitzuteilen: *"Unser Land [hat] nach zwei Generationen eher lautloser Neutralität wieder eine Idee [friedliche Streitbeilegung] lanciert. In der Welt wird man den Namen Schweiz nicht mehr als erstes mit Bankgeheimnis und Absonderlichkeiten verbinden, sondern mit einer zukunftsweisenden Idee."* TA, Nr. 137, 16. Juni 1973. Vgl. auch: NZZ, Nr. 266, 12. Juni 1973; BZ, Nr. 144, 23. Juni 1973; GdL, Nr. 137, 15. Juni 1973.

³⁴⁰ BAr, 2001 (E), 1982/58, 101, IX. Département politique fédéral: Compte-rendu de la séance du Groupe de travail sur la CSCE, 19 décembre 1972 (confidentiel). 2.

³⁴¹ BAr, 2001 (E), 1987/78, 189, VIII. Département politique fédéral: Attitude de pays participants et non-participants envers la CSCE: Résumé de la discussion lors de la conférence des Ambassadeurs, 30/31 août 1973 (confidentiel). 10.

3.3.2 Bundesrat Graber an der Aussenministerkonferenz in Helsinki

Nach dem Beschluss der Landesregierung vom 25. Juni 1973, die auf Antrag des EPD³⁴² die Resultate der Vorverhandlungen in Form der Schlussempfehlungen als Grundlage für die eigentlichen KSZE-Verhandlungen ausdrücklich gebilligt hatte, beteiligte sich die Schweiz mit einer achtköpfigen Delegation unter der Leitung von Bundesrat Pierre Graber an der am 3. Juli 1973 in Helsinki offiziell beginnenden Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.³⁴³

In der schweizerischen *Grundsatzerklärung* zur KSZE³⁴⁴ begründete der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes am 5. Juli 1973 vor den Aussenministern aller beteiligten Staaten die *aktive* schweizerische KSZE-Politik mit folgenden Worten:

*"Der Grund, der mein Land bewogen hat, sich intensiv an der Vorbereitung der KSZE zu beteiligen, liegt in seinem bewussten Willen, noch direkter am Leben Europas teilzunehmen, einem Willen, der mit der Treue zu unserer Neutralität verbunden ist. Die schweizerische Neutralität ist kein Alibi für eine Politik des leeren Stuhles, für die Gleichgültigkeit oder den Rückzug auf sich selbst. Sie beinhaltet im Gegenteil einen Geist der Solidarität und der Disponibilität, geleitet vom Wunsch, der internationalen Gemeinschaft jederzeit in vollem Ausmasse unserer Möglichkeiten zur Verfügung zu stehen."*³⁴⁵

Die Schlussempfehlungen von Dipoli bezeichnete Graber ganz im Sinne der realistischen schweizerischen Grundhaltung als ein Aktionsprogramm, das *"reich und arm"* zugleich sei. Reich, durch die Vielfalt der darin behandelten Themen, aber arm an Hinweisen, wie diese Themen im Laufe der Konferenz behandelt werden sollten. Er warnte insbesondere vor *"übermässigen Ambitionen"*, um zu einem *"Minimum an Effektivität"* zu gelangen.³⁴⁶

Vor dem Hintergrund der äusserst aktiven Bemühungen der Schweiz in ihrem Hauptaktionsfeld der friedlichen Streitbeilegung und der bisher eher

³⁴² BAr, 2001 (E), 1987/78, 187, VI. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport et proposition sur la Participation de la Suisse à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 18 juin 1973 (confidentiel).

³⁴³ Die Schweizer KSZE-Delegation umfasste folgende Mitglieder: Bundesrat Pierre Graber (Departementschef EPD); Botschafter Ernesto Thalmann (Generalsekretär des EPD); Botschafter Rudolf Bindschedler (Rechtsberater des EPD); Botschafter Samuel François Campiche (Missionschef in Finnland); Botschafter Charles Müller (Chef des Politischen Dienstes Ost) und die Diplomaten Edouard Brunner, Blaise Schenk, Hans-Jörg Renk vom Politischen Sekretariat.

³⁴⁴ BAr, 2001 (E), 1987/78, 188, VII. CSCE/MPV. 6, 33-44. Erklärung des Vorstehers des Eidgenössischen Politischen Departementes, Bundesrat Pierre Graber, 5. Juli 1973 in Helsinki. Die Grundsatzerklärung wurde auch abgedruckt in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 673-677; *Europa-Archiv* 13 (1973): D 468-471. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 206-209; *Archiv der Gegenwart*, 20. Juli 1973, 18056. Vgl. auch: NZ, Nr. 207, 6. Juli 1973.

³⁴⁵ Graber, *Erklärung*, 2.

³⁴⁶ Ebd., 3.

geringen Unterstützung dieses Planes — zu diesem Zeitpunkt sprachen sich lediglich Österreich, Schweden, Finnland, Norwegen, Island, Belgien und der Vatikan offen für den Vorschlag aus, während sich die Sowjetunion aus Souveränitätsgründen wiederholt gegen jede Form supranationaler Instanz gewandt hatte — war dies eine erklärungsbedürftige Warnung der Schweiz.

So führte Graber denn auch weiter aus: Man werde sich nun fragen, wieso denn ausgerechnet die Schweiz sich seit zwei Jahren mit so viel Eifer für die Aufnahme ihres ehrgeizigen Projektes einer friedlichen Streitbeilegung einsetze. Die Schweiz sei ja in der Vergangenheit mehrmals an diesbezüglichen Bemühungen beteiligt gewesen und wisse daher um die Schwierigkeiten eines solchen Unternehmens. Jedoch, so der EPD-Chef weiter, *"ist es andererseits gewiss, dass die Teilnehmerstaaten der Sicherheitskonferenz, wenn sie die Anstrengungen unternehmen, einen solchen Mechanismus aufzubauen, gleichzeitig jenem politischen Willen Ausdruck geben, den wir für den Erfolg der Konferenz als unerlässlich erachten"*. Im Klartext: Das schweizerische Streitschlichtungsprojekt war auch als Test für die Ernsthaftigkeit des Willens der anderen Konferenzteilnehmer konzipiert.

Eine Gewaltverzichtserklärung allein bedeute nach der Meinung Grabers keine Erhöhung der Sicherheit. Die *"logische und notwendige Vervollständigung"* dieses allgemein anerkannten Völkerrechtsprinzips liege nun in der Schaffung einer Methode der friedlichen Regelung von Streitigkeiten. Für die Sicherheit in Europa wäre es bedeutsam, wenn sich die Staaten verpflichten würden, sich einer im voraus festgelegten Methode zu bedienen, den sie selbst durch allgemeine Übereinstimmung und in voller Ausübung ihrer Souveränität errichtet hätten.

Dabei betonte Graber die Wirksamkeit eines solchen schweizerischen Systems, da es zwei verschiedene Prozeduren in sich vereinige: Zum einen ein schiedsgerichtliches Verfahren für die Konflikte, deren Lösung in der Anwendung oder Auslegung bestehenden Rechts gefunden werden müsse. Zum anderen eine Prozedur auf der Basis der Untersuchung, der Vermittlung und des Vergleichs für die Konflikte, die nicht durch geltendes Recht gelöst werden können. In seiner Grundsatzerklärung vor den Aussenministern rief Bundesrat Graber dazu auf, mit deren Unterstützung für das schweizerische Projekt den Tatbeweis zu erbringen, dass sie *"den Weg zu einem neuen Verständnis der Beziehungen zwischen den Staaten in europäischen Fragen wirklich beschreiten [wollen]"*.³⁴⁷

³⁴⁷ Ebd., 4.

3.3.3 Interpellation Alder: Zurückstellung des Streitschlichtungsprojektes

Am 18. September 1973 — also just zu Beginn der zweiten offiziellen KSZE-Konferenzphase in Genf — begründete Nationalrat Claudius Alder (LdU/BL) in der Grossen Kammer der Eidgenössischen Räte seine von 13 Parlamentskollegen unterzeichnete Interpellation vom 18. Juni desselben Jahres, worin er verlangte, dass der Bundesrat das Parlament eingehend über die schweizerische KSZE-Politik informiere. Hier ist dabei insbesondere der Abschnitt über das System der friedlichen Streitbeilegung von Interesse, trat doch der Interpellant für eine zeitliche Zurückstellung des Streitschlichtungsprojektes ein.

Im Text des parlamentarischen Vorstosses richtete Alder diesbezüglich folgende Frage an den Bundesrat:

"Weshalb hält der Bundesrat am schweizerischen Vorschlag für eine europäische Schiedsgerichtsbarkeit fest, obwohl dieses Projekt kaum verwirklicht werden kann?"³⁴⁸

In seiner Begründung hielt er fest, dass sich die Schweiz im Rahmen der KSZE-Vorbereitungen bislang vor allem durch ihre Initiative für ein System der friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten bekannt gemacht habe. Ohne den Wert dieses Projektes zu leugnen, sei eine gewisse Skepsis doch angezeigt, da dieses bisher offenbar eher kühle Aufnahme gefunden habe. Vor allem erinnerte er aber daran, dass jedes noch so ausgeklügelte Verfahren erfahrungsgemäss nur dann wirksam sei, wenn die Teilnehmer ein *"gemeinsames Rechtsbewusstsein und ein Mindestmass an politischer Übereinstimmung"* verbindet; und genau dieser politische Minimalstandard sei zwischen den Teilnehmerstaaten an der KSZE nicht vorhanden.

Das Streitschlichtungsprojekt war nach Meinung des Interpellanten *"verfrüht"*. Er warnte vor einer allfälligen *"Entwertung"* des Projektes bei Nichteintreten durch die anderen Staaten, wodurch dessen *"Wirksamkeit in einer späteren Entwicklungsphase der europäischen Zusammenarbeit gefährdet [wird]"*.³⁴⁹

Aus diesem Grund forderte Alder den Bundesrat auf, die schweizerische Initiative für die Schaffung eines Verfahrens der friedlichen Streitbeilegung *"zeitlich etwas zurückzustellen"*, denn

"für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa verlören wir damit gar nichts. Wenn Streitparteien wirklich eine gewaltlose Regelung von Differenzen wollen,

³⁴⁸ *Amtl Bull NR*, 18. September 1973, 1066. Vgl. auch: *Archiv der Gegenwart*, 9. Oktober 1973, 18247.

³⁴⁹ *Ebd.*, 1067f.

haben sie dazu noch immer den Weg gefunden. Eine an sich gute Idee im falschen Moment vorzutragen, bedeutet jedoch, der Idee selbst Schaden zuzufügen."³⁵⁰

Den Kernpunkt der Kritik, nämlich die mangelnde Unterstützung seitens der anderen Konferenzteilnehmer, relativierte Bundesrat Pierre Graber in seiner Beantwortung vor dem Nationalrat am 2. Oktober 1973. So habe doch beinahe die Hälfte der in Helsinki an der Aussenministerkonferenz versammelten Amtskollegen in der einen oder anderen Form auf das Projekt Bezug genommen. In der Mehrheit sei dies in positiver Weise geschehen. Aber gewiss: *"Nous en sommes bien conscients — on est encore loin d'avoir écarté tous les obstacles de notre chemin.*"³⁵¹

Graber betonte aber zwei Beweggründe, warum die Schweiz auf dieses für ihre KSZE-Politik wichtigstes Aktionsfeld dennoch nicht zu verzichten bereit sei: Zum einen verwies der Bundesrat auf die schweizerische Tradition in diesem Bereich, denn

*"selon une longue tradition, la Suisse saisit chaque occasion pour préconiser des procédures de règlement pacifique des différends, sans se laisser arrêter par les risques d'échec. Nous ne désespérons pas, en effet, de voir un jour la notion de l'arbitrage admise par la communauté internationale. C'est à dire que l'idée du règlement pacifique des différends comporte à nos yeux une valeur permanente".*³⁵²

Zum anderen habe dieser schweizerische Vorstoss im Rahmen der laufenden KSZE-Verhandlungen auch noch einen zusätzlichen Wert: *"Il [le règlement pacifique] est une sorte de baromètre du respect du droit et par conséquent, de la détente."* Gerade wenn sich die Gelegenheit in Form dieser Sicherheitskonferenz biete, sei es unerlässlich, dieses Instrument zu benutzen. Das Projekt zurückzustellen und auf bessere Zeiten zu hoffen, wie dies vom Interpellant gefordert werde, wäre gleichbedeutend mit der Erwartung, dass sich das internationale System so verändern werde, dass eine solche Methode zur Konfliktregelung gar nicht mehr benötigt würde. Was auch immer das Schicksal der schweizerischen Initiative sein werde, *"un constat de désaccord établi dans la franchise vaudra toujours mieux qu'un accord factice et superficiel, générateur d'illusion et de malentendus".*³⁵³

³⁵⁰ Ebd., 1068.

³⁵¹ Ebd., 1361.

³⁵² Ebd., 1361.

³⁵³ Ebd., 1361.

4. KAPITEL

VORSCHLAG ZU EINEM EUROPÄISCHEN SYSTEM DER FRIEDLICHEN STREITBEILEGUNG

In den vorbereitenden Konsultationen war es der Schweizer Delegation im Juni 1973 gelungen, ihr Streitschlichtungsprojekt auf die Tagesordnung der künftigen KSZE-Verhandlungen zu setzen. Das einzige konkrete Mandat im Unterkapitel "Fragen der Sicherheit in Europa" der Schlussempfehlungen von Dipoli, die mit der Ausformulierung spezifischer Aufträge den äusseren Rahmen für die in Genf vom September 1973 bis Juli 1975 stattfindende Kommissionsphase³⁵⁴ bildeten, lautete gemäss Abs. 21 wie folgt:

"Die Kommission/Unterkommission gibt dem Gedanken Ausdruck, dass die Achtung der oben aufgeführten Prinzipien [Abs. 19; entsprechen den 10 Prinzipien des späteren Dekaloges] die Entwicklung normaler und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten sowie ihre politischen Kontakte begünstigen wird (...). Ausserdem soll sie Vorschläge erwägen, die darauf gerichtet sind, der Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt Wirkung zu verleihen. In diesem Zusammenhang soll sie Vorschläge für eine Methode zur friedlichen Regelung von Streitfällen zwischen den Teilnehmerstaaten untersuchen und eine solche Methode ausarbeiten."³⁵⁵

Für das weitere Vorgehen der Schweiz im Bereich der friedlichen Streitbeilegung wurde dieser Passus des "Blauen Buches" vom Politischen Departement als zufriedenstellend beurteilt,

"car elle [cette formule] nous permettra, d'une part, de soumettre une proposition spécifiquement suisse lors de la 2ème phase de la CSCE et, d'autre part, d'examiner la mise sur pied d'une méthode de RPD communément agréée."³⁵⁶

Bemerkenswert ist bei der Formulierung im obigen Absatz der Schlussempfehlungen, dass fortan in den offiziellen KSZE-Dokumenten — im Gegensatz zum Titel des folgenden Schweizer Vertragswerkes³⁵⁷ — von "Methoden" der friedlichen Streitbeilegung gesprochen wurde. In der Redaktionskommission der Schlussempfehlungen von Dipoli hatten sich nämlich die französischen,

³⁵⁴ Vgl. zur Genfer Kommissionsphase vom 18. September 1973 bis 21. Juli 1975 die allgemeinen Ausführungen in Kapitel 1.2.3; APS 1973, 37; APS 1974, 40.

³⁵⁵ *Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen*, 8.

³⁵⁶ BAr, 2001 (E), 1987/78, 187, VI. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport et proposition sur la Participation de la Suisse à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 18 juin 1973 (confidentiel). 11.

³⁵⁷ BAr, 2001 (E), 1987/78, 188, VII. CSCE II/B/1. Entwurf der Delegation der Schweiz für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (18. September 1973).

sowjetischen und amerikanischen Delegationsmitglieder *gegen* die Bezeichnung "System" oder "Mechanismus" ausgesprochen.³⁵⁸

Nachdem die Initiative dank der schweizerischen Beharrlichkeit Eingang in die Agenda der KSZE gefunden hatte, ging es nun in der eigentlichen Verhandlungsphase auf Expertenebene darum, den Vorschlag offiziell zu präsentieren³⁵⁹ und zu verfechten. Zu Beginn der zweiten Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 18. September 1973 in Genf legte die Schweizer Delegation³⁶⁰ unter der Leitung des Rechtsberaters des

³⁵⁸ Aus dem diplomatischen Telegrammverkehr zwischen der Aussenstelle in Helsinki und der Zentrale in Bern wird ersichtlich, dass die Wahl eines neuen Begriffes für "System" letztlich den Schweizern überlassen wurde. Die schweizerische Botschaft in Finnland teilte dem Politischen Departement mit: *"Le choix a été laissé à la délégation suisse entre les 4 mots suivants, en anglais: 'means, arrangement, methods, measures'. Délégations française, soviétique et américaine se sont opposées au mot système ou mecanisme."* Helsinki, Ambassade, câble no. 231, 18. 5. 1973. Die Antwort aus Bern lautete: *"Votre 231. Parmi les quatre termes proposés choisissons en premier lieu 'method', de préférence au singulier, avec 'measures' comme deuxième option."* Berne, Politique, câble no. 98, 23. 5. 1973. *BAr*, 2001 (E), 1987/78, 186, V.

Während ein "System" das Prinzip oder die Ordnung darstellt, nach der etwas organisiert wird, handelt es sich bei der "Methode" lediglich um ein Verfahren, das auf einem Regelsystem aufbaut. Das System hat somit einen umfassenderen Anspruch.

³⁵⁹ Inoffiziell wurden die interessierten Regierungen über die schweizerische Initiative betreffend eines Systems der friedlichen Streitbeilegung bereits früher informiert: Seit Mitte 1971 kam das Projekt in den verschiedenen bilateralen Kontakten der Schweiz zur Sprache; im Mai 1972 wurden dann die schweizerischen Botschafter in den Konferenz-Teilnehmerstaaten mit Sondierungsgesprächen beauftragt; im Juli/August 1973 schliesslich wurde der schriftliche Entwurf durch die Schweizer Botschafter an die Vertreter der interessierten Staaten übergeben.

Erst nachdem den diplomatischen Gepflogenheiten entsprechend die beteiligten Regierungen davon in Kenntnis gesetzt worden waren, wurde die schweizerische Öffentlichkeit anlässlich der Neuenburger Rede von Bundesrat Graber am 25. Mai 1972 und an der Pressekonferenz des EPD vom 15. November 1972 kurz vor Beginn der multilateralen Vorverhandlungen über die Einzelheiten des Vorschlages der friedlichen Streitbeilegung orientiert, *"selbst wenn darunter die publizistische Wirkung dieses bedeutsamen Stücks einer aktiven Aussenpolitik leiden sollte"*. *Ww*, Nr. 4, 26. Januar 1972. Auch die "Zürcher AZ" würdigte den schweizerischen Vorschlag als *"eine gewisse geistige Pioniertat im Interesse des Friedens"*. *ZAZ*, Nr. 184, 7. August 1973.

Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des National- und Ständerates wurden am 4. Februar 1972 beziehungsweise 14. August 1972 eingehend über die schweizerische Initiative für ein System zur friedlichen Erledigung von Streitfällen unterrichtet. Beide Räte nahmen in zustimmendem Sinne davon Kenntnis. *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 102, 1972. Commission des affaires étrangères du Conseil national: Procès-verbal de la séance, 4 février 1972 (confidentiel) beziehungsweise Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates: Protokoll der Sitzung, 14. August 1972 (vertraulich).

³⁶⁰ Die Schweizer KSZE-Delegation umfasste folgende Kern-Mitglieder: Botschafter Rudolf Bindschedler (Rechtsberater des EPD); Edouard Brunner; Blaise Schenk; Hans-Jörg Renk (Politisches Sekretariat); Jérôme Lugon (Vertreter der Handelsabteilung EVD) und als Sonderberater Botschafter Samuel François Campiche. Für einzelne Sachdossiers wurden noch weitere Vertreter aus verwaltungsinternen Diensten beigezogen.

Eidgenössischen Politischen Departementes, Rudolf Bindschedler,³⁶¹ einen umfassenden Vertragsentwurf über ein *"europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten"* vor, der bald nach seinem *spiritus rector* "Bindschedler-Entwurf" genannt werden sollte.

Nachfolgend werden zuerst die schweizerischen Motive, die zur Lancierung dieser Initiative führten, aufgelistet, bevor die Kernpunkte des Vertrages vorgestellt und erläutert werden. Danach wird näher auf die Frage der Realisierbarkeit eingegangen, um abschliessend die Verhandlungen und deren Ergebnis zusammenzufassen.

4.1 Schweizerische Motive

Äusserungen der schweizerischen Bundesbehörden, sei es seitens des Bundesrates oder vor allem seitens der Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz", zeigen, dass die Schweiz verschiedene Motive gehabt hatte, als hauptsächliches Betätigungsfeld³⁶² im Vorfeld der Sicherheitskonferenz sich mit einem obligatorischen System der friedlichen Streitbeilegung auseinanderzusetzen. Dabei sind aber nicht nur die völkerrechtlichen Aspekte im Auge zu behalten, sondern ebenso die politischen Beweggründe, welche gerade die Schweiz veranlasst hatten, eine entsprechende Idee im Rahmen der KSZE zu propagieren.

Für die Schweiz stellte sich von Anfang an die Grundfrage, ob es im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz mit der Bekräftigung politisch-völkerrechtlicher Grundsätze sein Bewenden haben könne und ob mit der erneuten Festlegung und Kodifizierung eine Verbesserung des *"bisherigen anarchischen Charakters der Staatengesellschaft"*³⁶³ bewirkt werden könne.

³⁶¹ Zur Tätigkeit Bindschedlers als Rechtsberater des EPD vgl. Emanuel Diez. "Botschafter Bindschedler als Rechtsberater des Politischen Departementes". In: Ders., *Festschrift Bindschedler*, 1-13.

³⁶² Wie wichtig diese Initiative für die Schweiz offenbar war, zeigt die folgende "Wortspielerei" innerhalb der Arbeitsgruppe Bindschedler: *"SRPD=Systeme de règlement pacifique des différends (autre significations possible: Seule Raison de Participer aux Discussion)." BAR*, 2001 (E), 1982/58, 100, V. Département politique fédéral: Procès-verbal de la séance du Groupe de travail sur la CSCE, 25 avril 1972. 4.

³⁶³ Zur grundlegenden Darstellung des schweizerischen Projektes aus der Sicht des Verfassers vgl. Rudolf Bindschedler. "Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte". In: *Europa-Archiv* 2 (1976): 57-66, hier 57. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 99-108; Ders. "La Conférence sur la sécurité en Europe et le Règlement Pacifique des Différends". In: Roberto Ago et al. (Hg.). *Comunicazioni e Studi XIV: Studi in onore di Gaetano Morelli*. Milano 1975. 101-118.

Rudolf Bindschedler legte die Grundzüge des Entwurfs auch in einem breiten Aufsatz in der Schweizer Presse vor: Ders. "Ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung:

Nach Meinung der Schweiz bringe eine reine Wiederholung der Grundprinzipien nichts Neues und rechtfertige die Einberufung einer Sicherheitskonferenz kaum. Denn: Die Annahme der erwähnten zwischenstaatlichen Prinzipien gewährleiste noch nicht deren Verwirklichung. Dies aus folgenden drei Gründen:

- Die Grundsätze seien zu allgemein und zu abstrakt gefasst. Über den Inhalt von Begriffen wie "Gewalt" und "Intervention" herrsche weitgehend Unklarheit. Daher bedürfen diese der Auslegung und der Konkretisierung. Sofern sich aber die in einen Streitfall verwickelten Parteien hierüber nicht einigen könnten, sei eine unabhängige Instanz unabdingbar;
- Die Grundsätze wirkten im allgemeinen lediglich bewahrend und hielten den Status quo aufrecht. Sie würden keinen Anreiz bieten, die Probleme zwischen den Staaten zu lösen; diese würden doch nur eingefroren. Die starre Aufrechterhaltung eines gegebenen Zustandes und das Weiterschwelen von Konflikten ohne Lösung seien aber auf die Dauer untragbar vor dem Hintergrund der dauernden Veränderungen der "*Dynamik des Lebens*";
- Der Grundsatz der friedlichen Regelung von Streitigkeiten, wie er in Art. 2, Ziff. 3 und 33 der Charta der Vereinten Nationen festgelegt wurde, ändere nichts an der Tatsache, dass die Wahl der Mittel, die zu einer Streitbeilegung führen sollen, den Parteien überlassen bleibe. Die Kontrahenten würden dadurch immer die Freiheit behalten, sich der Regelung eines Konfliktes zu entziehen. Da Verhandlungen nicht immer zum Erfolg führten, dominiere letztlich meist die Selbsthilfe.³⁶⁴

Das Ziel der KSZE, die Entspannungspolitik zu bestätigen und fortzuführen, um zu einem grösseren Mass an Sicherheit auf dem europäischen Kontinent zu gelangen, müsse also in der Suche nach konstruktiven, weitergehenden Vorschlägen verfolgt werden. Nicht die feierliche Bestätigung bisheriger Prinzipien war nach Ansicht der Schweiz vonnöten, sondern die Implementierung dieser Prinzipien.

Weiter wurde aus den obengenannten Gründen darauf aufmerksam gemacht, dass das wichtigste Prinzip zur Erreichung der Sicherheit nicht das

Der schweizerische Vorschlag zuhanden der Sicherheitskonferenz". In: *NZZ*, Nr. 180, 17. April 1973. Auf französisch abgedruckt in: *GdL*, Nr. 95, 25. April 1973.

³⁶⁴ Bindschedler, *Schweizerischer Entwurf*, 57f.

Verbot der Anwendung und Androhung von Gewalt sei, sondern die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten. Der Gewaltverzicht habe ja bereits universelle Anerkennung gefunden (Art. 2 Ziff. 3 und 4 der Uno-Charta).

Im grösseren Zusammenhang europäischer Sicherheit und Zusammenarbeit wurde schweizerischerseits auch auf die zur Zeit des Völkerbundes aufgestellte Reihenfolge "*arbitrage-sécurité-désarmement*"³⁶⁵ hingewiesen. Truppenreduktionen und Rüstungsbeschränkungen könnten deshalb immer nur der zweite Schritt auf dem Weg zur Erhöhung der Sicherheit sein, setzten diese doch ein Minimum an gegenseitigem Vertrauen und eine gewisse Entspannung voraus.

Nach Meinung der Schweiz könne es ohne ein effektives Verfahren der Streitbeilegung keine Sicherheit und keinen dauerhaften Frieden in Europa geben. Die Grundsätze der zwischenstaatlichen Beziehungen verlangten klar nach einer Ergänzung durch ein friedliches und letzten Endes *obligatorisches* Streitbeilegungssystem. Obschon entsprechende Methoden bestünden, würden sie sich als "*ungenügend, lückenhaft oder nicht den Bedürfnissen Europas angepasst*"³⁶⁶ erweisen.

Neben diesen völkerrechtlichen Erwägungen wurden aber auch *politische* Motive ins Feld geführt, warum gerade die (neutrale) Schweiz einen derartigen Vorschlag unterbreiten soll. Innerhalb der Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz" wurde festgehalten, "*qu'une initiative de la part de la Suisse dans ce domaine (...) est parfaitement justifiée, car:*

- *elle ne met pas en cause notre neutralité, le principe du RPD étant universellement reconnu;*
- *elle tient compte des intérêts des petits Etats face aux grands;*
- *elle souligne la primauté du droit sur la force dans les relations internationales;*
- *elle permet de renoncer avec une tradition suisse très vivante avant la dernière guerre;*
- *elle s'inscrit sous le même signe que la Conférence de sécurité: on ne peut pas être contre le règlement pacifique des différends, de même qu'on ne peut pas être contre la détente.*"³⁶⁷

³⁶⁵ Diese Reihenfolge geht auf den Völkerrechtsgelehrten und Diplomaten *Politis* zurück. Unter "arbitrage" ist ganz allgemein die friedliche Streitbeilegung zu verstehen.

³⁶⁶ Bindschedler, *Schweizerischer Entwurf*, 59.

³⁶⁷ *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 100, V. Département politique fédéral: Résumé de la position de la Suisse sur les divers problèmes soulevés par la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 20 juin 1972 (confidentiel). 2f.

Der Faktor "Neutralität" wurde aber nicht allseits als wünschenswerte Grundbedingung für die Lancierung eines solchen kontroversen Vorschlages anerkannt. Der sowjetrussische Vizeausserminister Kovalev äusserte sich eher geringschätzig über das schweizerische Vorgehen. Im Wortprotokoll anlässlich seines Besuches in Bern vom November 1972 ist nachzulesen: "*face à notre SRPD, M. Kovalev n'a pu s'empêcher de prendre le ton cher aux grandes puissances: 'La Suisse neutre, non-membre de l'ONU et qui fait son entrée sur la scène politique à la faveur de la CSCE est mal placée pour faire une proposition qui sera*

Mit dieser Initiative könne ferner der wichtigste Korb "Sicherheit" mit einem konkreten Vorschlag gefüllt werden:

*"Le volet 'sécurité' de la conférence n'ayant suscité jusqu'ici que des propositions plus ou moins vagues et ambiguës, il est souhaitable d'introduire un élément concret qui permettrait d'engager le débat sur la sécurité européenne dans une direction claire et précise."*³⁶⁸

Wie oben bereits verschiedentlich gezeigt werden konnte, erfüllte das schweizerische Projekt der friedlichen Streitbeilegung aber noch eine andere wichtige Funktion: Mit diesem ehrgeizigen Vorschlag sollte die Aufrichtigkeit der Absichten der Mächte, zu einer wirklichen und wirksamen Sicherheit zu gelangen, auf die *Probe* gestellt werden. Damit könnte es sich zeigen, ob sich ein Fortschritt über das bisherige System der zwischenstaatlichen Beziehungen hinaus als möglich erwies. Wäre das nicht der Fall, so hätte man wenigstens der Entstehung gefährlicher Illusionen vorgebeugt.³⁶⁹

Erstmals wurde diese Funktion bereits in der ursprünglichen Projektskizze für ein System der friedlichen Regelung von Streitigkeiten im Juli 1971 erwähnt: Obwohl man sich über die Realisierungschancen des Vorschlages keine Illusionen machen dürfe, sollten diese Anstrengungen trotzdem unternommen werden, da die Tendenz zu einer gewissen Auflockerung der Blöcke gegeben sei. *"[Das] Schicksal des Vorschlages wird die Aufrichtigkeit der europäischen Mächte, zu einem wirklichen und wirksamen Sicherheitssystem zu gelangen, auf die Probe stellen."*³⁷⁰

Dass namentlich die Intentionen der Sowjetunion und der Ostblockstaaten diesem Test unterliegen sollten, zeigen die Äusserungen von Bundesrat Graber anlässlich der Botschafterkonferenz im Jahr 1972:

*"Il ne s'agit pas de heurter de front l'URSS et ses alliés, mais plutôt de tester leurs intentions et d'ouvrir avec mille précautions une porte sur la détente, tout en restant conscients de nos limites. C'est pour cela que nous envisageons une initiative sur le règlement pacifique des différends."*³⁷¹

très controversée'." *BAR*, 2001 (E), 1982/58, 101, VIII. Résumé des entretiens entre le secrétaire générale du Département politique fédérale et M. Kovalev, vice-ministre soviétique des AE: Positions de l'URSS sur la CSCE, 2 et 3 novembre 1972 (confidentiel). 4.

³⁶⁸ *BAR*, 2001 (E), 1982/58, 101, VII. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport intermédiaire et proposition sur la Suisse et la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE): Annex: Proposition en vue d'un système européen de règlement pacifique des différends (5 avril 1972), 1er novembre 1972 (confidentiel). 15.

³⁶⁹ Bindschedler, *Schweizerischer Entwurf*, 60.

³⁷⁰ *BAR*, 2001 (E), 1982/58, 99, III. Eidgenössisches Politisches Departement: Europäische Sicherheitskonferenz: Vorschlag für ein System der friedlichen Streiterledigung, 14. Juli 1971. 8.

³⁷¹ *BAR*, 2001 (E), 1982/58, 102, 1972. Exposé présenté par le Conseiller fédéral sur la sécurité européenne devant la conférence des ambassadeurs, 31 août 1972 (strictement confidentiel). 8.

4.2 Kernpunkte des Vertragsentwurfes

Der rund 100 Seiten starke, 61 Artikel umfassende schweizerische Vertragsentwurf³⁷² beinhaltet einen weitreichenden Anspruch: Ziel war es, alle europäischen Staaten sowohl des westlichen als auch des östlichen Lagers einem einheitlichen System zu unterwerfen, das sowohl in prozeduraler als auch in inhaltlicher Hinsicht einen *obligatorischen* Charakter aufweist. Jede Konfliktpartei soll die definierten Methoden einseitig anrufen können. Im Gegensatz zur Rechtssprechung anderer internationaler Gremien soll damit ein verbindlicher Einlasszwang in ein Verfahren der Gegenpartei geschaffen werden. Keine Seite kann sich der Anrufung und — im Falle justizförmiger Auseinandersetzungen — den Entscheidungen der beteiligten Drittpartei entziehen. Innerhalb dieses Obligatoriums werden aber "Verfahren verschiedener Härtegrade"³⁷³ angeboten.

Das von der Schweiz vorgeschlagene Verfahren soll überdies Gewähr bieten für objektive und gerechte Lösungen. Die Einflüsse der Machtpolitik und der Druck grösserer auf kleinere Staaten sollten möglichst ausgeschlossen werden. Das führt zur Konsequenz, dass die Streitbeilegungsorgane nicht aus Staaten, sondern aus *unabhängigen Einzelpersonen* zusammengesetzt werden. Ferner sind *ständige* Instanzen einzusetzen, die sofort zusammentreten können.

³⁷² BAr, 2001 (E), 1987/78, 188, VII. CSCE II/B/1. Entwurf der Delegation der Schweiz für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (18. September 1973).

Diesem ausformulierten Vertragsentwurf waren drei innerhalb der Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz" diskutierte Skizzen vorangegangen: Erster Entwurf vom 14. Juli 1971 (BAr, 2001 (E), 1982/58, 99, III.); Zweiter Entwurf vom 5. April 1972 (Ebd., 100, V.); Dritter Entwurf vom 31. Juli 1973 (Ebd., 188, VII.).

Mit den auch im Original beigefügten Kommentaren ist der Vertragsentwurf auch abgedruckt in: Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 718-774. Ohne Kommentar in: *Europa-Archiv* 2 (1976): D 38-52. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 325-339; *Archiv des Völkerrechts* 3/4 (1978): 413-428.

Der Wortlaut des schweizerischen Vertragsentwurfes (ohne Kommentar) ist im Anhang der vorliegenden Arbeit in der Originalsprache Deutsch enthalten.

³⁷³ Zur kritischen Würdigung des Entwurfes aus der Sicht des Völkerrechts vgl. Bruno Simma, Dieter Schenk. "Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung". In: Edda Blenk-Knocke, Bruno Simma (Hg.). *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit: Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE*. Berlin 1979. 363-400, hier 365; Dies. "Friedliche Streiterledigung in Europa: Überlegungen zum schweizerischen KSZE-Vorschlag". In: *Europa-Archiv* 14 (1978): 419-430. Wiederabdruck in: Herman Volle, Wolfgang Wagner (Hg.). *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen: Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn 1978. 59-70; Konrad Ginther. "Die Grundzüge des schweizerischen Entwurfs eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung: Überlegungen zur völkerrechtlichen Bedeutung von 'Entspannung'". In: *Archiv des Völkerrechts* 3/4 (1978): 295-332.

Der umfassende, rechtstechnisch geschlossene Schweizer Vertragstext wird im folgenden in groben Zügen vorgestellt. Dabei werden in einem ersten Schritt seine Grundzüge erläutert, bevor in einem zweiten auf die vorgesehenen Organe eingegangen wird.

4.2.1 Grundzüge des Systems

Das durch den Vertrag zu begründende System sollte sich nach schweizerischen Vorstellungen durch folgende Grundzüge und Charakteristika auszeichnen:

- Das System funktioniert bei *allen* entstehenden Streitigkeiten, wobei der sachliche Anwendungsbereich weder auf den Inhalt noch auf den Rahmen der KSZE-Schlussakte beschränkt ist. Dies ist angesichts der geringen völkerrechtlichen Bedeutung der Schlussakte sicherlich von Vorteil. Gemäss Art. 1, Abs. 1 des Entwurfes im Wortlaut:

"Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, alle zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten irgendwelcher Art, die nicht binnen einer angemessenen Frist auf andere friedliche Weise beigelegt werden können oder für deren Beilegung sie nicht ein anderes Verfahren wählen, gemäss den Bestimmungen des vorliegenden Vertrages einem Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zu unterwerfen."

Es sind nur jene Streitigkeiten zu unterbreiten, die nicht auf andere "friedliche" Weise beigelegt werden können. Das heisst, das Streitbeilegungssystem ist *subsidiär*. Erstens sollen die Parteien ihre normalen diplomatischen Mittel zur Regelung der zwischen ihnen entstandenen Differenzen einsetzen. Zweitens bestehen möglicherweise zwischen den Streitparteien noch andere Vergleichs- und Schiedsvereinbarungen, die zuerst zu nutzen sind.

- Zur Unterwerfung der Streitigkeit unter dieses Verfahren bedarf es keiner zusätzlichen Vereinbarung zwischen den Parteien; sie kann durch einseitiges Begehren einer Streitpartei erfolgen (Art. 1, Abs. 2). Das Streitbeilegungssystem ist insofern *obligatorisch*, als die Vertragsparteien verpflichtet sind, sich auf ein sie betreffendes Verfahren einzulassen (Einlasszwang).

Bindschedler selber bemerkte allerdings, dass der Begriff des Obligatoriums "*nicht gerade glücklich ist*", handelt es sich doch nicht um die Ausübung von Zwang, sondern um eine zum voraus abgegebene Verpflichtung, sich dem Verfahren zu unterziehen.³⁷⁴

- Das Verfahren kann nur von einer am Streit beteiligten Partei ausgelöst werden. Die andere Partei muss das Prozedere über sich ergehen lassen,

³⁷⁴ Bindschedler, *Schweizerischer Entwurf*, 60.

auch im Sinne eines *Abwesenheitsverfahrens*. Falls nämlich eine der Streitparteien nicht vor der Kammer erscheint oder es unterlässt, ihre Sache zu vertreten, kann die andere Partei die Kammer ersuchen, gemäss ihren Anträgen zu entscheiden. Die Kammer hat dann einen Schiedsspruch zu fällen (Art. 9, 23, 37).

- Die Tatsache, dass die Klagefähigkeit nicht auf Staaten beschränkt bleibt, ist zweifellos ein innovatives Element des Entwurfes. Gemäss Art. 60 liegt der *"Vertrag (...) für alle Teilnehmerstaaten [der KSZE] sowie für alle jene internationalen Organisationen, deren Teilnehmerkreis sich auf dieselben Staaten beschränkt, zur Unterzeichnung [auf]"*. Die Möglichkeit von Popularklagen ist aber ausgeschlossen.
- Als Streitigkeiten werden justiziable, nichtjustiziable sowie gemischte Konflikte (Art. 4, 17) verstanden. Bei der Unterscheidung der beiden Termini *"justiziable"* und *"nichtjustiziable"* Streitvorkommnisse handelt es sich um ein Herzstück des Vertrages. Ausgangspunkt der Überlegungen ist nämlich die Einsicht, dass es Streitigkeiten gibt, die sich auf der Grundlage des geltenden Rechts zwar entscheiden, nicht jedoch beilegen lassen. Die traditionelle Unterscheidung zwischen diesen beiden grundsätzlichen Kategorien ist allerdings problematisch und daher im Völkerrecht seit jeher umstritten, da auch gemischte Formen vorkommen können.³⁷⁵

Justiziable oder *rechtliche* Streitfälle ergeben sich aus einer Meinungsverschiedenheit über die Anwendung oder Auslegung des geltenden Völkerrechts (Art. 5). Sie lassen sich durch eine unabhängige und neutrale Instanz entscheiden. Hierfür eignet sich eine schiedsgerichtliche Regelung.

Bei nichtjustiziablen oder *politischen* Streitigkeiten verlangt die eine Partei die Abänderung einer als untragbar betrachteten Situation oder einer rechtlichen Regelung. Somit geht es hier nicht um die Anwendung geltenden Rechts, sondern um Rechtssetzung. Angesichts der auf dem Prinzip der staatlichen Souveränität beruhenden Staatengesellschaft kommen hier nur institutionalisierte Verhandlungsmethoden in Frage. Der Streitfall ist einer Kommission vorzuschlagen, deren Aufgabe darin besteht, die umstrittenen Tatbestände aufzuhellen und einen Kompromiss zu erzielen.

Weist die Streitigkeit schliesslich einen *gemischten* Charakter auf, so sind die Streitgegenstände zu trennen und jeweils dem für sie bestimmten Verfahren zuzuweisen.

³⁷⁵ Simma/Schenk, *Überlegungen*, 420-423; Ginther, *Grundzüge*, 307-313.

Entsprechend müssen beiden grundsätzlichen Konflikttypen jeweils spezifische Beilegungsverfahren zugeordnet werden, wobei die folgenden Organe zu schaffen sind. Laut Art. 4 des schweizerischen Vertragsentwurfes:

1. *Justiziable Streitigkeiten sind dem (...) Ständigen Schiedsgericht, nichtjustiziable Streitigkeiten der (...) Ständigen Untersuchungs-, Vermittlungs- und Vergleichskommission zu unterbreiten.*
2. *Es steht den Streitparteien jederzeit frei zu vereinbaren, auch eine justiziable Streitigkeit der Kommission zu unterbreiten. In diesem Fall bleibt das Recht auf spätere Anrufung des Schiedsgerichts in vollem Umfang erhalten."*

- Bei allen Streitigkeiten ist der *Vergleich* zwischen den Parteien (Art. 18, 20, 44), bei justiziablen Fällen auch der Schiedsspruch (Art. 33, 34, 35) das Ziel des Verfahrens. Art. 18 definiert für die Kammer zur Behandlung *nicht-justiziable* Streitigkeiten die Aufgabe,

"die streitigen [sic!] Fragen zu klären, zu diesem Zweck mittels einer Untersuchung oder auf andere Weise alle sachdienlichen Auskünfte beizubringen, zwischen den Streitparteien zu vermitteln und sich zu bemühen, einen Vergleich zwischen ihnen herbeizuführen. Dabei ist sie nicht an das geltende Recht gebunden; sie hat jedoch ihren Bemühungen die Grundsätze der Gleichheit der Streitparteien, der Billigkeit und Zweckmässigkeit zugrunde zu legen."

Dabei wird den Parteien *freigestellt*, ob sie bestimmte oder sämtliche Vorschläge und Empfehlungen der Kammer *verbindliche* Wirkung zukommen lassen wollen (Art. 20). Eine Verpflichtung wäre auch nicht sinnvoll, da bei unvereinbaren Interessengegensätzen die dritte Partei, die Kammer, mit den herkömmlichen völkerrechtlichen Interpretationsmethoden nicht zum Ziel kommen kann.

Bei den *justiziable* Streitigkeiten ist die Möglichkeit des Vergleichs ebenfalls vorgesehen. Laut Art. 44 steht es *"den Streitparteien jederzeit frei, ein beim Schiedsgericht anhängiges Verfahren durch einen in der Streitfrage zustandekommenen Vergleich zu beenden (...)."*

In der Regel wird jedoch davon ausgegangen, dass das Verfahrensziel eines Schiedsgerichtsverfahrens der Schiedsspruch darstellt. Die Aufgabe der Kammer ist wie folgt geregelt (Art. 33):

1. *Die Kammer hat die Aufgabe, die ihr im ursprünglichen Begehren oder in einer von ihr entgegengenommenen Zusatz- oder Gegenklage unterbreitete Streitfrage zu entscheiden.*
2. *Sie fällt ihre Entscheidung in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht (...)."*

Bezüglich der Rechtskraft des Schiedsspruches ist festzuhalten, dass dieser *"endgültig"* ist und *"unverzüglich nach Treu und Glauben"* durchgeführt werden muss (Art. 35).

- Die Dauer der beiden Verfahren wird in Art. 18 und 34 geregelt. Anhängige *Untersuchungs-, Vermittlungs- oder Vergleichsverfahren* sind spätestens acht Monate nach Bestellung der Kammer mit einem Bericht abzuschliessen. In

gegenseitigem Einvernehmen können die Streitparteien eine Verlängerung der Frist beschliessen.

Eine kürzere Zeitspanne wird für abzuschliessende *Schiedsverfahren* genannt; binnen sechs Monaten nach Konstituierung hat die Kammer einen Schiedsspruch zu fällen. Sie kann jedoch, sofern sie dies als notwendig erachtet, eine Verlängerung der Frist auf ein Jahr beschliessen.

4.2.2 Organe des Systems

Zur Verwirklichung der Grundsätze sieht der schweizerische Vertragsentwurf folgende Organe vor — zum Teil wurden sie bereits oben erwähnt:

- Als Hauptgremien sind die *Ständige Untersuchungs-, Vermittlungs- und Vergleichskommission* und das *Ständige Schiedsgericht*, beide mit Sitz in Den Haag (Art. 45), zu nennen.

Die Kommission behandelt die nichtjustiziablen Streitigkeiten. Ergänzend ist es bei Vereinbarung der Streitparteien grundsätzlich auch möglich, der Kommission justiziable Streitfälle vorzulegen.

Das Gericht beschäftigt sich mit den justiziablen Streitigkeiten, auch mit solchen, die zunächst der Kommission vorgelegt worden sind.

Jeder Vertragsstaat nennt jeweils ein Mitglied für die Kommission und das Schiedsgericht, wobei für beide Organe gilt, dass jedes Mitglied "*seine Aufgabe unabhängig und ohne Instruktionen der ernennenden Hohen Vertragspartei erfüllen wird*" (Art. 7, 22).

Die Präsidenten der beiden Organe werden aus der Mitte ihrer Mitglieder durch die Kommission oder das Schiedsgericht selbst auf drei Jahre gewählt. Wie die anderen Mitglieder üben auch die Präsidenten ihre Tätigkeit nicht vollamtlich aus.

- Für die Behandlung eines unterbreiteten Streitfalles bilden Kommission wie Schiedsgericht *Kammern* mit fünf Mitgliedern. Die Kammern konstituieren sich aus jeweils einem von einer Streitpartei ernannten Mitglied der Kommission oder des Schiedsgerichts sowie aus drei von diesen gewählten Mitgliedern aus dem Kreis der übrigen Mitglieder des entsprechenden Gremiums (Art. 11, 12, 25, 26). Die Herrschaft über das Verfahren liegt bei den drei Personen aus nicht am Streit beteiligten Staaten, den sogenannten "*neutralen Mitgliedern*".

Der Vorsitzende der Kammer wird im gegenseitigen Einvernehmen der Streitparteien aus der Mitte der "neutralen" Mitglieder gewählt.

Die betonte Unabhängigkeit der Kammermitglieder gegenüber den sie entsendenden Staaten sowie die geschickte Verbindung eines multilateralen

und eines bilateralen Verfahrens für deren Bestellung können als wichtige Charakteristika des schweizerischen Entwurfes angesehen werden. Damit sind nämlich bei der Bildung der Kammer die Vertretung der *Gemeinschaftsinteressen* durch die drei "neutralen" Mitglieder einerseits als auch die Vertretung der *Interessen der Streitparteien* durch die automatische Angehörigkeit zur Kammer andererseits gewährleistet.

Bei diesem Kammersystem ist als weiterer Vorteil hervorzuheben, dass die Vorzüge einer *ständigen* Instanz — die sofortige Verfügbarkeit — mit denen einer nichtständigen — Auswahlfreiheit der Streitparteien — kombiniert sind.

- Die Streitparteien sind bei der Kammer durch *Agenten* vertreten, was sowohl für die Kommission als auch für das Schiedsgericht gilt. Sie wirken zwischen der Kammer und den Streitparteien. Ausserdem können die Parteien Rechtsbeistände und Sachverständige beiziehen. Letztlich sind die Streitparteien auch berechtigt, die Anhörung aller Personen zu verlangen, deren Aussage ihnen nützlich erscheint (Art. 15).
- Den genannten Organen dient als Verwaltungseinheit je ein *Ständiges Sekretariat* mit einem vollamtlichen Sekretär, Stellvertretendem Sekretär und Kanzlei. Art. 48 des Vertragsentwurfes schreibt vor, dass die Ständigen Sekretariate am Sitz der Kommission beziehungsweise des Schiedsgerichts beheimatet sind.

Aufgabe des Ständigen Sekretariates ist es, den Organen als Kanzlei zu dienen, die vorgesehenen Mitteilungen zu vermitteln, das Archiv zu verwalten und alle Verwaltungsgeschäfte zu besorgen (Art. 48).

- Sobald 23 Staaten den Vertrag ratifiziert haben — Vorbehalte sind ausgeschlossen —, tritt das Abkommen in Kraft (Art. 56). Dabei steht es allen KSZE-Teilnehmerstaaten und internationalen Organisationen, die sich auf diesen Teilnehmerkreis beschränken, offen (Art. 60). Ausserdem ist der Vertrag kündbar, was aber keinen Einfluss auf die Beteiligung von Staaten oder Organisationen an hängigen Verfahren hat (Art. 59).

4.3 Fragen der Realisierbarkeit

Für ein erfolgreiches Funktionieren des schweizerischen Systems der friedlichen Regelung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten bedarf es zweier Bedingungen: Einerseits muss eine genügend grosse Zahl von Staaten dieser Konvention beitreten, andererseits muss das Streitschlichtungssystem auch tatsächlich zu einer Streitbeilegung führen können. Diese beiden Bedingungen stehen in

einem natürlichen Gegensatz zueinander: Je strikter, "wasserdichter"³⁷⁶ nämlich das Verfahren, desto grösser die Chance, dass es zu einer erfolgreichen Konfliktregelung kommt; desto höher ist aber gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass Staaten es ablehnen, dem Vertrag beizutreten.

Da sich die Redaktoren des Vertragsentwurfes entschieden hatten, ein rechtstechnisch geschlossenes System anzubieten, war die "Annahmeschwelle" entsprechend hoch angesetzt. Dies um so mehr, als ein *obligatorisches* Streitbeilegungssystem vorgeschlagen wurde. Die verbindliche schiedsgerichtliche Entscheidung war für viele KSZE-Staaten schwer annehmbar.

Vor den Konsultationen in Dipoli fasste das Politische Departement die Haltung der bisher über den schweizerischen Vorschlag unterrichteten Staaten übersichtsartig in drei Kategorien zusammen. Offenbar ging man damals noch recht optimistisch in die KSZE-Verhandlungen:

- *"la majorité des Etats approuve tant le contenu du projet que l'opportunité de le soumettre à la CSCE; ils voient dans le SRPD un test nécessaire pour réléver s'il existe ou non chez les participants une volonté de s'entendre sur des règles communes;*
- *plusieurs Etats approuvent le contenu, mais soulèvent des objections de forme: p. ex. la procédure arbitrale prévue est en concurrence avec celle de la Cour internationale de justice (...);*
- *certains Etats, surtout d'Europe Orientale, mais aussi des Occidentaux estiment que le projet ne tient pas compte de l'antinomie fondamentale entre le droit international 'occidental' et le droit 'socialiste' (...)."*³⁷⁷

Abgesehen von den verhaltenen positiven Verlautbarungen der kontaktierten Staaten war aber klar, dass namentlich die *Grossmächte* negativ zu einem Streitschlichtungsprojekt mit Obligatorium eingestellt waren.

So war bekannt, dass die Vereinigten Staaten einem im weltweiten Rahmen gültigen schiedsgerichtlichen Obligatorium grundsätzlich skeptisch gegenüberstanden.³⁷⁸ Frankreich, seit Ende des Ersten Weltkrieges ein konsequenter Verfechter eines Systems der obligatorischen Streitbeilegung, nahm just während der laufenden Genfer KSZE-Kommissionsphase einen grundsätzlichen Wechsel seiner bisherigen Haltung vor. Mit der Ende Juni 1973 bekanntgegebenen Weigerung, den Schiedsspruch des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag betreffend die französischen Nuklearwaffenversuche im Südpazifik (Mururoa) zu akzeptieren, nahm Paris deutlich Abstand von jeder internationalen Schiedsgerichtsbarkeit.

³⁷⁶ Simma/Schenk, *Überlegungen*, 427.

³⁷⁷ *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 101, VII. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport intermédiaire et proposition sur la Suisse et la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE): Annex: Proposition en vue d'un système européen de règlement pacifique des différends (5 avril 1972), 1er novembre 1972 (confidentiel). 16f.

³⁷⁸ Simma/Schenk, *Schweizerischer Entwurf*, 391.

Aufgrund der in krassem Widerspruch zur westlichen Rechtstradition stehenden östlichen Doktrin der WVO-Staaten waren die Implikationen daraus für ein schiedsgerichtliches Obligatorium noch weit schwerwiegender.³⁷⁹ Der schweizerische Vertragsentwurf und die ihm zugrundeliegende Völkerrechtskonzeption, die dem klassischen Ideal traditioneller Streitbeilegungsabkommen verpflichtet war — nämlich *"der Herrschaft und der Stärkung des Rechts in den zwischenstaatlichen Beziehungen durch ein Verfahren vor unabhängigen Instanzen"*³⁸⁰ —, kontrastierte fundamental mit der Konzeption der "Friedlichen Koexistenz". Die sozialistischen Staaten sahen das Völkerrecht als Vehikel und politisches Mittel zur Beschleunigung eines gesamtgesellschaftlichen friedlichen Wandels an. Die bestehende Fragmentierung im völkerrechtlichen Bereich werde sich in einem selbsttätigen Prozess zugunsten einer Ordnung im Sinne des sozialistischen Internationalismus aufheben.³⁸¹ Als Mittel wurden entsprechend — wie in der Vorgeschichte des KSZE-Prozesses oben aufgezeigt — völkerrechtlich-organisatorische Vorkehrungen wie die Errichtung einer kollektiven Sicherheitsordnung oder der Abbau der Blockallianzen vorgeschlagen.

Auf der Grundlage des Sozialistischen Internationalismus, wonach die Beziehungen sozialistischer Staaten untereinander aufgrund ihres höheren Verflechtungs- und Integrationsgrades nicht mehr (nur) dem allgemeinen Völkerrecht unterstehen, galt es als wenig wahrscheinlich, dass Angehörige von Staaten einer niedrigeren historischen Entwicklungsstufe über *inneröstliche* Probleme urteilen oder Kompromissvorschläge unterbreiten dürften. Überdies standen nach marxistischer Auffassung Institutionen grundsätzlich im Dienste einer Klasse und dienten lediglich als Werkzeug des Klassenkampfes. Für den Fall eines internen Konfliktes zwischen Staaten des Ostens konnte also bezweifelt werden, ob diese einem Schieds- oder Vermittlungsverfahren zustimmen würden, in deren Organe auch der Westen vertreten wäre. Entsprechend wurden die im Entwurf vorgesehenen Institutionen durch die WVO-Staaten allesamt abgelehnt.³⁸²

³⁷⁹ Vgl. die diesbezüglichen Ansichten von östlichen Vertretern: Mieczyslaw Paszkowski. "Peaceful Settlement of Disputes and the System of Security and Cooperation in Europe". In: *Studies of International Relations* (Warschau) 4 (1975): 7-26; Josef Pokstefl. "Friedliche Streitbeilegung im Rahmen des Systems der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit aus osteuropäischer Sicht". In: Boris Meissner, Alexander Uschakow (Hg.). *KSZE: Probleme der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Berlin 1975. 89-110; Christoph Royen. "Die Einstellung der Sowjetunion und der übrigen osteuropäischen Staaten zu obligatorischen (gerichtlichen und schiedsgerichtlichen) Formen der friedlichen Streitbeilegung". In: Blenk-Knocke/Simma, *Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse*, 401-438.

³⁸⁰ Bindschedler, *Schweizerischer Entwurf*, 60.

³⁸¹ Ginther, *Grundzüge*, 324.

³⁸² Simma/Schenk, *Schweizerischer Entwurf*, 393.

4.4 Verhandlungen und Ergebnis in der KSZE-Schlussakte

Die Verhandlungen über die Aspekte der friedlichen Streitbeilegung, unter anderem über das zu Beginn der KSZE-Gespräche am 18. September 1973 in Genf eingereichte schweizerische Projekt,³⁸³ fanden in verschiedenen Runden zwischen dem 18. September 1973 und dem 18. Juli 1975 statt. Ort der Debatten war die Kommission I, Spezialarbeitsgruppe B, die sich auf der Basis des Abs. 21 der Schlussempfehlungen konstituiert hatte.³⁸⁴

Gleich zu Beginn der Verhandlungen erhielt der schweizerische Entwurf Unterstützung seitens verschiedener westlicher Staaten und namentlich seitens der N+N-Länder.³⁸⁵ Die sowjetische Delegation machte aber demgegenüber von Beginn der Verhandlungen an kein Hehl aus ihrer grundsätzlichen Abneigung gegen diese Initiative und lehnte es ab, sich einem bindenden internationalen Rechtsprechungssystem zu unterwerfen. Nach ihrer Meinung könnten Konflikte nicht durch rechtliche oder schiedsgerichtliche Methoden verhindert werden,

³⁸³ Neben dem schweizerischen Streitbeilegungsprojekt wurde auch über einen zweiten, rumänischen Vorschlag diskutiert, der *"measures aimed at giving effect to the duty to refrain from the threat or use of force in the relations between the participating States"* vorsah. Seitens der sowjetrussischen Delegation wurde eine dritte Initiative lanciert, welche die KSZE-Teilnehmerstaaten dazu veranlassen sollte, *"to widen and deepen the political consultations and the exchange of information on a bilateral and multilateral basis on the matters of common interest with regard to the strengthening of peace, security and cooperation"*. Vgl. Ferraris, *Report on a Negotiation*, 165f.

³⁸⁴ Die folgenden Ausführungen beruhen auf: Ferraris, *Report on a Negotiation*, 165-177. Vgl. auch: Acimovic, *Problems*, 197-201; Ghebali, *Diplomatie*, 127-133; Ders. "Switzerland and the Issue of Peaceful Settlement of Disputes within the CSCE Process". In: Marko Milivojevic, Pierre Maurer (Hg.). *Swiss Neutrality and Security: Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*. New York-Oxford-München 1990. 162-171; Fritz Münch. "Zur schweizerischen Initiative für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in Helsinki und Montreux, 1973 und 1978". In: Diez, *Festschrift Bindschedler*, 385-405.

³⁸⁵ Die Neutralen Österreich, Schweden und Finnland erklärten ihre vollumfängliche Unterstützung für den schweizerischen Vorschlag anlässlich einer Besprechung am Rande der laufenden KSZE-Verhandlungen in Genf vom Dezember 1973. *BAr*, 2001 (E), 1987/78, 190, XII. Schweizerische Delegation an der KSZE: Notiz über die Besprechung zwischen den Delegationen der Schweiz, Österreich, Schweden und Finnland an der KSZE, 12. Dezember 1973 (vertraulich). 7.

Hier ist allerdings anzumerken, dass die österreichische Unterstützung vor der eigentlichen Kommissionsphase ganz und gar nicht vorbehaltlos galt, wie den Äusserungen von Aussenminister Rudolf Kirchschläger anlässlich seines Besuches in Bern vom Januar 1972 zu entnehmen ist: *"Ich [Kirchschläger] glaube aber, dass wir nicht soviel Anstrengungen zu machen brauchen, um den fehlenden Willen zur Errichtung eines wirksamen Sicherheitssystems zu zeigen. Ich frage mich ausserdem, ob durch diese Beweisführung das negative Ergebnis nicht früher herbeigeführt wird. (...) Betrachten Sie unsere Haltung nicht als Absage (...). Aber wir zögern mit Ihnen auf die Barrikaden zu steigen, da wir das Ziel Ihres Planes, der Weltöffentlichkeit den fehlenden Willen zu konkreter Zusammenarbeit zu beweisen, nicht sehen."* *BAr*, 2001 (E), 1982/58, 99, III. Eidgenössisches Politisches Departement: Besuch des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich, Rudolf Kirchschläger, vom 27. bis 29. Januar 1972 in Bern: Protokoll der Arbeitssitzungen, 27./28. Januar 1972 (vertraulich). 11.

sondern nur durch den Willen der Staaten, zu Frieden und Sicherheit zu gelangen. Gefordert seien vermehrte bi- und multilaterale Konsultationen und gegenseitige politische Garantien. Die Entscheidungen beinhaltende Rechtssprechung wurde ebenso von Frankreich grundsätzlich abgelehnt. Wie seitens der Ostblockstaaten wurde von Frankreich die Notwendigkeit betont, den KSZE-Teilnehmerstaaten die *freie Wahl der Mittel* zu garantieren, was aber gerade die Hauptcharakteristik des schweizerischen Projekts, den obligatorischen Charakter, negierte.³⁸⁶

Kurz nach Eröffnung der Verhandlungen waren die schon im Vorfeld bekannten und nach wie vor unveränderten Positionen bereits bezogen und die Fronten verhärtet. Aufgrund des offenbar mit dem Obligatorium zu weit gehenden Anspruches des schweizerischen Vertragsentwurfes wurde rasch klar, dass sich die KSZE darauf würde beschränken müssen, ein Mandat zum weiteren Studium des Projektes auszusprechen. Ebenfalls wurde erkennbar, dass im Rahmen der laufenden Kommissionsverhandlungen die Zeit fehlen würde, um so ein umfangreiches Projekt auf der Grundlage des detaillierten schweizerischen Vorschlages zu erarbeiten.

Nachdem sich trotz jugoslawischer Vermittlungsbemühungen in der Sache nichts bewegt hatte, unterbreitete die Schweizer Delegation am 28. Mai 1974 einen Vorschlag, wonach ein diesbezügliches Mandat mit Erwähnung des Obligatoriums zur weiteren Behandlung der Frage zu formulieren sei. Das Problem der Methodendefinition im einzelnen sollte aber für spätere Verhandlungen aufgespart bleiben. Die weiteren Verhandlungen sollten im Rahmen der "Folgen der Konferenz" stattfinden.³⁸⁷ Hiermit gab es die Schweiz auf, innerhalb der laufenden Etappe des KSZE-Prozesses zu Ergebnissen in dieser Frage zu gelangen.

³⁸⁶ Ferraris, *Report on a Negotiation*, 166f.

Ein Konferenzbeobachter schrieb im November 1973 zu diesen ersten negativen Äusserungen betreffend den schweizerischen Vorschlag: *"Wie die Katzen um den heissen Breischlichen zwei Monate lang die Delegationen um den Schweizer Vorschlag herum. Vielen ist die Idee (...) höchst unbehaglich. Vor einem klaren Nein drückten sie sich aber. Den Sowjets kommt das Verdienst zu, reinen Tisch gemacht zu haben. (...) Wahrscheinlich ist der mit Akribie auf fast hundert Schreibmaschinenseiten niedergelegte Schweizer 'Vertragsentwurf' wirklich viel zu ehrgeizig — um nicht zu sagen utopisch. In den Gängen des Genfer internationalen Konferenzentrums mangelte es denn auch nicht an sarkastischen Bemerkungen über das Werk des Eidgenössischen Politischen Departementes und dessen Rechtsberater Professor Bindschedler. 'Wenn wir den Vorschlag in allen Einzelheiten ernsthaft diskutieren würden, müsste eine neue Konferenz von mehrjähriger Dauer einberufen werden', meinte ein westlicher Delegationschef privat."* TA, Nr. 266, 15. November 1973.

³⁸⁷ Ferraris, *Report on a Negotiation*, 169f.

Selbst die Formulierung eines entsprechenden Mandates war aber Gegenstand von Debatten zwischen den Befürwortern eines schiedsgerichtlichen Obligatoriums und den Verfechtern der freien Wahl der Mittel. Die meisten westlichen Staaten und die N+N-Gruppe betonten, dass nicht-obligatorische Methoden bereits bestünden, aber — wie der Fall des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag zeigte — nur geringe Erfolge aufweisen könnten. Entsprechend müssten weitergehende Verpflichtungen geschaffen werden. Dagegen stiess der neue schweizerische Prozeduralvorschlag bei den Sowjets mit der Begründung auf Widerstand, dass sie nicht bereit seien, sich zu künftigen Verhandlungen zu verpflichten, die weitgehend am ursprünglichen schweizerischen Vertragstext orientiert sein würden. Dies würde nämlich eine Voranerkennung der dort enthaltenen Prinzipien bedeuten. Die bundesdeutsche Delegation, die sich gegen jeden politisch/rechtlichen Charakter der Folgen der Konferenz aussprach, äusserte weiter die Befürchtung, dass jenes Organ, das in Zukunft mit dem Bereich "friedliche Streitbeilegung" betraut werde, sich zu einem politischen Forum wandeln könnte.³⁸⁸

Vor dem Hintergrund dieser starren Haltungen bezüglich der Erwähnung des obligatorischen Charakters eines Verfahrens im operativen Teil des Mandatstextes mussten die Schweizer Initianten darüber entscheiden, ob ein Abrücken vom Obligatorium opportun und mit der schweizerischen Grundposition in Einklang zu bringen sei. Im Sommer 1974 herrschte im Politischen Departement in dieser zentralen Frage noch eine "harte" Linie vor:

*"Si (...) nous n'obtenions pas satisfaction sur ce point [obligatoire], nous préférierions alors renoncer à l'ensemble du projet en indiquant clairement les raisons pour lesquelles il aura échoué (et en plaçant les responsabilités là où elles sont)."*³⁸⁹

Wie aber der Bericht vom Leiter der Schweizer Delegation, Botschafter Bindschedler, an Bundesrat Graber im November 1974 zeigt, erfuhr diese Haltung in den folgenden Monaten einen Wandel. Sachlich gesehen sei ein Beharren auf dem Obligatorium das *"einzig sinnvolle"*, so Bindschedler, denn nur ein einseitiges Recht jeder Streitpartei, das Verfahren in Gang zu setzen, stelle einen Fortschritt dar. Der Vorteil am Festhalten der ursprünglichen schweizerischen Position wäre, dass eine klare Situation geschaffen würde. Dies hätte *"einen desillusionierenden Effekt auf die öffentliche Meinung, was nur zu begrüessen wäre."* Die Schweiz würde konsequent an ihren Grundsätzen fest-

³⁸⁸ Ebd., 171f.

³⁸⁹ BA7, 2001 (E), 1987/78, 191, XV. Département politique fédéral: Rapport sur la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe: Problèmes actuels et perspectives d'avenir, 28 mai 1974 (confidentiel). 5.

halten und könnte schliesslich in Erinnerung rufen, dass sie diesbezüglich von Anfang an keine Illusionen besass.

Ein Einlenken auf einen Mandatstext ohne ausdrückliche Erwähnung des Obligatoriums hätte hingegen den Vorteil, dass der Vorschlag auf der europäischen Traktandenordnung verbliebe und jederzeit wieder aktualisiert werden könnte. Wichtig sei auch, dass die weiteren Bemühungen im Rahmen der Konferenzfolgen stattfänden, damit *alle* 35 Teilnehmerstaaten zur Weiterarbeit verpflichtet würden. Dies stelle ein wesentliches Ziel der schweizerischen Politik dar. Bindschedler prophezeite aber — rückblickend in weiser Voraussicht —, dass es lange dauern werde, bis dieses Prinzip vollumfänglich verwirklicht werden könnte.

*"Auf lange Sicht würden wir der Verwirklichung einer wirkungsvollen Streiterledigung vielleicht mehr nützen, wenn wir eine flexible Haltung einnehmen. Es würde sich um ein langfristiges Vorgehen handeln, das Geduld und Ausdauer verlangt."*³⁹⁰

Auf Vorschlag von Bindschedler entschied das Politische Departement nach Abwägen aller Vor- und Nachteile, dass es vorzuziehen sei, die Türe für die Weiterführung der Arbeiten offenzuhalten und sich auch mit einem Mandat *ohne* ausdrückliche Erwähnung des Obligatoriums abzufinden. So unternahm am 16. April 1975 — wenige Monate vor Abschluss der Paraphierung der Helsinki-Schlussakte — die schweizerische Delegation nochmals einen Versuch, die beiden diametral entgegengesetzten Positionen in einem Minimalkonsens zusammenzubringen, um den schweizerischen Vorschlag mit einem Mandatstext zu retten. Ziel des Vorstosses war es, die Schweizer Regierung mit einem konkreten Mandat zu betrauen, im Rahmen der Folgetreffen eine Expertenkonferenz einzuberufen, deren Aufgabe es sein sollte,

*"to pursue the examination and the elaboration of a generally acceptable system for peaceful settlement of disputes, taking the project presented by Switzerland as a basis together with other proposals which have been or which could be put forward."*³⁹¹

Damit beharrte die Schweiz zwar auf ihrem eingebrachten Vertragsentwurf, liess aber auch weitere Vorschläge zu, die in die Diskussion einge-

³⁹⁰ *BAr*, 2001 (E), 1987/78, 190, XI. Bericht von Botschafter Bindschedler an Bundesrat Graber: KSZE: Schweizerischer Vorschlag für ein System der friedlichen Streiterledigung, 12. November 1974. 9.

Laut Bindschedler traten neben den drei Neutralen Österreich, Schweden, Finnland folgende Staaten explizit für eine Erwähnung des Obligatoriums im Mandatstext ein: Belgien, Italien, Grossbritannien, Norwegen, Griechenland, Türkei, Kanada und der Vatikan. Weniger deutlich war diese Haltung bei Luxemburg, Rumänien und den Niederlanden. Kategorisch abgelehnt wurde das Obligatorium von den Ostblockstaaten, Frankreich und Jugoslawien. Ebd., 4f.

³⁹¹ Ferraris, *Report on a Negotiation*, 175.

bracht werden können. Gerade diese Tatsache weckte aber anfänglich den lebhaften Widerspruch der westlichen Staaten, wurde von diesen doch befürchtet, dass so eine unendliche Verlängerung der zukünftigen Verhandlungen möglich werden könnte.

In einer hektischen Schlussphase gelang es schliesslich im Juni 1975 unter Vermittlung der italienischen Delegierten, die verschiedene inoffizielle Sitzungen einberiefen, einen für alle Parteien annehmbaren *Kompromiss* zu erzielen. Die Ostblockstaaten akzeptierten, dass das Mandat, wenn auch nicht strikt mit dem Schweizer Vorschlag verbunden, nur solche Vorschläge beinhalten sollte, die mit diesem zusammenhingen.³⁹²

In der KSZE-Schlussakte heisst es schliesslich nach der Erwähnung des Grundsatzes der "Friedlichen Regelung von Streitfällen" (Prinzip V im Dekalog) im Additiv zum Prinzipienkatalog in Kapitel "Fragen der Sicherheit in Europa" unter b) "Fragen der Verwirklichung einiger der vorstehenden Prinzipien":

"Die Teilnehmerstaaten, in dem Wunsche, die Methoden, die ihnen für die friedliche Regelung von Streitfällen zur Verfügung stehen, zu verstärken und zu verbessern,

1. Sind entschlossen, die Prüfung und Ausarbeitung einer allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen mit dem Ziel fortzuführen, bestehende Methoden zu ergänzen, und zu diesem Zweck die Arbeit auf Grund des von der Schweiz im Verlaufe der zweiten Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vorgelegten 'Entwurfes für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten' sowie anderer Vorschläge, die sich darauf beziehen und auf die Ausarbeitung einer solchen Methode gerichtet sind, fortzusetzen.

2. Beschliessen, dass auf Einladung der Schweiz ein Expertentreffen aller Teilnehmerstaaten einberufen wird, um den in vorstehendem Punkt 1 beschriebenen Auftrag im Rahmen der Konferenzfolgen, festgelegt in Kapitel 'Folgen der Konferenz' und nach deren Verfahrensregeln zu erfüllen.

3. Dieses Expertentreffen wird nach dem Treffen der von den Aussenministern der Teilnehmerstaaten benannten Vertreter, das gemäss Kapitel 'Folgen der Konferenz' für 1977 angesetzt ist, stattfinden; die Arbeitsergebnisse dieses Expertentreffens werden den Regierungen vorgelegt."³⁹³

³⁹² Ebd., 176.

Hätte schliesslich kein Kompromiss erzielt werden können, hätte dies nach Meinung Ferraris zu einer Verhärtung der schweizerischen Haltung in anderen Sachdossiers geführt: "(...) *the irreconcilability of the positions seemed to be leading to the impossibility of carrying out this part of the mandate of Helsinki, which would have risked driving the Swiss delegation — supported and urged by their press — to harden their attitude on other points (and in particular on the clause relating to the peaceful modification of frontiers and on the follow-up to the CSCE).*"

³⁹³ BBl 1975 II 935 (KSZE-Schlussakte).

Von dem umfassenden Streitbeilegungssystem, wie es ursprünglich im schweizerischen Vertragsentwurf vorgesehen war, blieb also letztlich nur noch ein Mandatstext übrig, welcher der Schweiz die Aufgabe übertrug, die Weiterentwicklung in Richtung einer allgemein akzeptierbaren Methode zur friedlichen Streitbeilegung voranzutreiben, für die der Bindschedler-Entwurf Modell stehen sollte.

5. KAPITEL

SCHWEIZERISCHE BEURTEILUNG DER KSZE NACH UNTERZEICHNUNG DER SCHLUSSAKTE

Die dritte und letzte Phase der Verhandlungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bildete das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten vom 30. Juli bis 1. August 1975 in Helsinki, das mit der feierlichen Unterzeichnung der Schlussakte endete. Damit erreichten die fast zehn Jahre dauernden Entspannungsbemühungen im Rahmen des KSZE-Prozesses einen Höhepunkt.³⁹⁴

Zum ersten Mal wirkte die Schweiz an einer so ehrgeizigen und zugleich so konfliktträchtigen Konferenz über ideologische, politisch-militärische, wirtschaftlich-technische und humanitär-kulturelle Schranken hinweg mit. Entsprechend wurden die Stellung der Schweiz in diesem multilateralen Entspannungsprozess und die Konferenzergebnisse in allen hier untersuchten Gremien der Bundesbehörden einer eingehenden Würdigung unterzogen. Nachfolgend werden deshalb die verschiedenen Stellungnahmen seitens des Bundesrates in seiner Schlusserklärung in Helsinki, die ausführlichen Debatten in der folgenden Herbstsession der Eidgenössischen Räte und die verwaltungsinterne Beurteilung des KSZE-Prozesses aufgezeigt.

5.1 Bundespräsident Graber an der Schlusszeremonie in Helsinki

An der Spitze der schweizerischen Delegation nach Helsinki stand der in diesem Jahr als Bundespräsident amtierende Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes Pierre Graber.³⁹⁵ Erstmals in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates war damit das höchste Mitglied der Landesregierung just am Nationalfeiertag der Eidgenossenschaft, dem 1. August, in offizieller Mission ausser Landes.

³⁹⁴ Vgl. zum Gipfeltreffen von Helsinki vom 30. Juli bis 1. August 1975 und zur feierlichen Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte die allgemeinen Ausführungen in Kapitel 1.3; *APS* 1975, 47.

³⁹⁵ Die schweizerische Delegation umfasste folgende Mitglieder: Bundespräsident Pierre Graber (Vorsteher des EPD); Botschafter Rudolf Bindschedler (Chef der Schweizer KSZE-Delegation in Genf); Botschafter Charles Müller (Chef der Abteilung I der Politischen Direktion); François de Ziegel (Chef des Politischen Sekretariates); Edouard Brunner (Stellvertretender Chef der Schweizer KSZE-Delegation in Genf) und Hans-Jörg Renk (Sprecher der Schweizer Delegation in Genf).

In einer vielbeachteten Ansprache würdigte Pierre Graber am 30. Juli 1975 in vorsichtiger, realistischer Weise die erzielten Konferenzergebnisse vor den hochrangigen Vertretern aller KSZE-Teilnehmerstaaten. Er bewertete die Resultate, wie es der seit jeher illusionslosen und von Realismus geprägten Haltung der Schweiz entsprach.³⁹⁶

Bezugnehmend auf seine Äusserungen anlässlich der Aussenministerkonferenz von Helsinki im Sommer 1973, wonach die Neutralität der Schweiz *"kein Alibi für eine Politik des leeren Stuhles, für Teilnahmslosigkeit und Rückzug auf sich selbst"* sei, begründete Graber in seiner Rede die aktive schweizerische KSZE-Politik vor dem Hintergrund einer ausgreifenden Aussen- und Sicherheitspolitik, die dem Bedürfnis nach Solidarität und dem Willen zur Disponibilität Ausdruck verleihe.³⁹⁷

Graber leitete seine Würdigung mit dem Ausdruck der Genugtuung über die Anerkennung des Prinzips der Neutralität ein. Dadurch, dass die Option einer solchen Gesinnungshaltung Eingang in den Dekalog gefunden habe, sei die Neutralität als ein *"spezifisches Instrument der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit"*³⁹⁸ akzeptiert worden.

In der Tat ist die Erwähnung des Rechts auf Neutralität in der abschliessenden Passage des zweiten Absatzes von Prinzip I³⁹⁹ ein besonderes Merkmal: Dieses Recht war nämlich in keinem anderen internationalen Dokument, das auch für die KSZE-Teilnehmerstaaten von Relevanz war, so klar und eindeutig bekräftigt worden. Entsprechend hatten in den Verhandlungen dieser

³⁹⁶ *BAr*, 2001 (E), 1987/78, 194, XX. *CSCE/III/PV*. 2, 65-72. Ansprache von Bundespräsident Pierre Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes, 30. Juli 1975 in Helsinki.

Die Rede von Pierre Graber wurde zusammen mit dem vollen Wortlaut der KSZE-Schlussakte in der Schweiz offiziell publiziert in: *BBl* 1975 II 918 resp. 924. (Auch als Separatdruck des Bundesblattes erschienen).

Damit wurde der Bestimmung des Schlussdokumentes entsprochen, wonach *"der Text (...) in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht [wird], der ihn so umfassend wie möglich verbreitet und bekanntmacht"*. Ebd., 1002 (KSZE-Schlussakte).

Die Ansprache des EPD-Vorstehers wurde auch abgedruckt in: *Documenta* 4 (1975): 16-25; Jacobsen, *Analyse und Dokumentation*, II, 804-808; *Europa-Archiv* 20 (1975): D 548. Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 294; *Archiv der Gegenwart*, 1. August 1975, 19613. Vgl. auch: *NZZ*, Nr. 175, 31. Juli 1975; *Bund*, Nr. 176, 31. Juli 1975; *JdG*, Nr. 176, 31. Juli 1975.

³⁹⁷ Graber, *Ansprache*, 2.

³⁹⁸ Ebd., 2.

³⁹⁹ Der entsprechende Passus in der KSZE-Schlussakte lautet: *"[Im Rahmen des Völkerrechts haben alle Teilnehmerstaaten] ebenfalls das Recht, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Vertragspartei bilateraler oder multilateraler Verträge zu sein oder nicht zu sein, einschliesslich des Rechts, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein; desgleichen haben sie das Recht auf Neutralität."* *BBl* 1975 II 927 (KSZE-Schlussakte).

auf französische Initiative zurückgehenden Formulierung namentlich die Neutralen besonderes Gewicht beigemessen.

In diesem Zusammenhang wies der Bundespräsident weiter auch auf den Grundsatz der souveränen Gleichheit hin, der seinen augenfälligen Ausdruck in der Praxis des Konsenses der Teilnehmerstaaten fand. Dieses Prinzip bilde nämlich die Voraussetzung für das oberste Prinzip der Schweiz: der nationalen Unabhängigkeit. Auch ein originäres Kennzeichen der Konferenz sei, dass sie die *"erste Zusammenkunft der Verantwortlichen aller Länder der europäischen Familie sowie der zwei grossen nordamerikanischen Demokratien"* darstelle. Diese beiden Merkmale bildeten mitunter den *"einzigartigen und einmaligen Charakter"* dieser Veranstaltung.⁴⁰⁰

Die Ergebnisse schienen, so der Bundespräsident, in ihrer Gesamtheit aber bescheiden. Sie würden sicher nicht den Hoffnungen entsprechen, die im voraus gehegt worden seien. Die ausgearbeiteten Texte seien allzu oft ungenau und mit Vorbehalten versehen, die ihre Tragweite zusätzlich einschränkten.

Dass derart heikle Fragen in aller Offenheit auf diplomatischer Ebene zwischen Staaten von unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen aufgegriffen und diskutiert werden konnten, verdiente dennoch eine positive Erwähnung durch den schweizerischen Vertreter. Und die Tatsache, dass diese ungleichen Länder sich auf Texte einigen konnten, *"die zumindest das Verdienst haben, zu existieren"*, sei ein weiterer Grund zur Hoffnung; denn: *"Mehr als anderswo muss man sich gerade hier vor der Versuchung des 'Alles oder Nichts' hüten"*, meinte Graber weiter. Übertriebene Ambitionen hätten von Anfang an auch gar keinen Platz gehabt in der politischen Realität Europas.

Das Schlussdokument stellte nach Meinung des Schweizer Vertreters einen ersten Ausgangspunkt dar. Wichtig sei nun, dass die Bestimmungen in die Tat umgesetzt werden. Ihre Anwendung werde *"das Ausmass des Willens der Staaten zeigen, dem so abgesteckten Rahmen einen konkreten Inhalt zu verleihen"*.⁴⁰¹

In bezug auf das schweizerische Projekt der friedlichen Streitbeilegung stellte der Vorsteher des Politischen Departementes fest, dass die Konferenz immerhin die Gelegenheit geboten habe, zum ersten Mal auf eingehende Art und Weise einen Gedanken zu diskutieren, der traditionellerweise eine der *"tragenden Ideen unserer Aussenpolitik"* bildete. Obwohl die Diskussionen in Genf gezeigt hätten, dass vor allem der obligatorische Charakter noch nicht für alle annehmbar sei, *"hat uns [dies] jedoch in unseren Bemühungen keineswegs*

⁴⁰⁰ Graber, *Ansprache*, 3.

⁴⁰¹ Ebd., 4.

entmutigt". Recht optimistisch liess Graber verlauten, dass die Schweiz, ausgestattet mit einem präzisen Mandat, in zwei bis drei Jahren die Prüfung und Ausarbeitung eines derartigen Systems "*mit grösseren Erfolgsaussichten*" wiederaufnehmen werde. Der schweizerische Vertragsentwurf bewahre trotz der Tatsache, dass ihn einige zu anspruchsvoll, andere noch nicht reif genug fänden, in den Augen der Schweiz das Verdienst,

*"das zu organisieren zu versuchen, was wir Frieden, Sicherheit und Entspannung nennen, und diesen allgemeinen Vorstellungen einen reellen, konkreten Gehalt und — warum sollen wir es nicht sagen? — eine neue Dimension zu geben."*⁴⁰²

Schliesslich betonte Graber den *langfristigen* Charakter des Helsinki-Prozesses. Der wahre Wert der in mühsamer Arbeit entstandenen Texte könne nicht schon heute, sondern erst in den kommenden Jahren richtig beurteilt werden; vor einem vorzeitigen Urteil müsse man sich deshalb hüten. Die Schlussakte werde letztlich soviel wert sein wie ihre Anwendung. Dies betreffe namentlich die Prinzipien der vollen Unabhängigkeit der Staaten, der Nicht-einmischung in ihre inneren Angelegenheiten, der Enthaltung von der Androhung oder der Anwendung von Gewalt, die Praxis der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und die Beachtung der Menschenrechte.

In seinen — später oft zitierten — Schlussgedanken führte Graber aus, dass die verabschiedeten Resultate deshalb "*zugleich wenig und viel*" bedeuten:

*"Wenig, wenn man sie nur isoliert und als Endpunkt einer langen und schwierigen Übung betrachtet. Viel, wenn sie das Vorzeichen und das Versprechen einer wirklich neuen Ära in den internationalen Beziehungen wären."*⁴⁰³

Die Schweiz sehe einer solchen Entwicklung mit einem Optimismus entgegen,

*"der sich in den Grenzen der wenigen schon erreichten Fortschritte hält; aber auch mit Realismus und Umsicht. Wir haben immer die Meinung vertreten, dass das Klima der Entspannung, so willkommen es an sich als Gegenkraft zum kalten Krieg ist, nicht wie durch Verzauberung jene Sicherheit erzeugt, nach der sich alle Völker sehnen, die wir hier vertreten; viel eher ist das Gegenteil der Fall."*⁴⁰⁴

In der schweizerischen Presselandschaft fand die Rede Grabers beinahe ausnahmslos *positive* Würdigung. Die Stellungnahme der Schweiz sei bemerkenswert nuanciert, fein und ausgewogen; sie weise ein hohes Mass an Vorsicht und Realitätssinn auf, wurde von fast allen Blättern ausgeführt. Im Gegensatz zu dieser wohlwollenden Haltung gegenüber Grabers Rede stand aber die eher

402 Ebd., 4.

403 Ebd., 6.

404 Ebd., 6f.

kritische Berichterstattung, insbesondere einiger Deutschschweizer Medien,⁴⁰⁵ über die KSZE-Schlussakte.⁴⁰⁶

5.2 Beurteilung in den Eidgenössischen Räten

Vor den Eidgenössischen Räten war der Abschluss der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa Thema zweier Interpellationen in National- und Ständerat, die von den jeweiligen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten eingebracht worden waren. Beide parlamentarischen Vorstösse wurden im September 1975, also kurz nach der Schlusszeremonie in Helsinki, durch Bundespräsident Pierre Graber beantwortet. Im Anschluss daran fand — allerdings nur im Nationalrat — eine grossangelegte, lebhaftige Debatte über die schweizerische KSZE-Politik statt.

An dieser Stelle gilt es festzuhalten, dass die Schlussakte von Helsinki der Bundesversammlung *nicht* hatte zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Es handelte sich nämlich weder um einen Vertrag noch um ein internationales Abkommen; die Schlussakte auferlegte der Schweiz keinerlei neue

⁴⁰⁵ So hielt die "Tribune — Le Matin" mit einem Seitenhieb gegenüber der "Neuen Zürcher Zeitung" fest: *"La signature a provoqué (...) passablement de remous chez nos compatriotes alémaniques. (...) La très conservatrice 'Neue Zürcher Zeitung' (...) on a pu la qualifier de 'journal d'opposition' à la politique extérieure du Conseil fédéral."* TLM, Nr. 217, 18. September 1975.

⁴⁰⁶ BA, 2001 (E), 1987/78, 195, XXII. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung: Presse-schau: KSZE (Stand: 5. September 1975).

In einem Communiqué der Schweizerischen Republikanischen Bewegung protestierte der Zürcher Nationalrat James Schwarzenbach gegen die *"politische Blindheit und Vermessenheit"* des Bundesrates. Dieser sanktioniere mit der Unterzeichnung des Schlussdokumentes *"im Namen des freien Schweizervolkes die Versklavung einst freier europäischer Völker"*. Ein Proteststurm der Schweizer Bevölkerung soll den einmal mehr betrogenen Völkern im europäischen Osten zeigen, dass *"Bundespräsident Grabers Unterschrift nicht die Unterschrift der Schweiz ist"*. Die Unterzeichnung sei, so Schwarzenbach, nicht nur als *"charakterlos"*, sondern auch als *"unvereinbar mit den Grundsätzen der Neutralität"* zu bezeichnen. NZZ, Nr. 172, 28. Juli 1975 (sda). Vgl. auch die im gleichen Ton gehaltene 1. August-Rede von James Schwarzenbach in Bremgarten, abgedruckt in: *Rep*, Nr. 12, 29. August 1975.

Ein entsprechender, im Nationalrat eingereichter parlamentarischer Vorstoss der Rechten verlangte vom Bundesrat kurz vor Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte eine Denkpause, um dessen Aussenpolitik überprüfen und *"gegebenenfalls ändern zu können"*. Vgl. zum *Postulat König* (Rep/BE) vom 18. Juni 1975: *Amtl Bull NR*, 17. September 1975, 1130. Der Bundesrat lehnte das Postulat schriftlich ab. Ebenso verwarf das Ratsplenum schliesslich den Vorstoss am 17. September 1975 im Anschluss an die breite KSZE-Debatte klar mit 82 zu 2 Stimmen.

Ebenfalls keine Gnade fand die Unterzeichnung der Schlussakte in einem Kommentar in der *"Ostschweiz"* von Chefredaktor Edgar Oehler (CVP-Nationalrat des Kantons St. Gallen): *"Hoffentlich bricht Grabers Griffelspitze"* wünschte sich dieser Verfasser, denn das Dokument könne für die bedrängte Bevölkerung des Ostens allenfalls noch für Augenwischerei verwendet werden. Beim Helsinki-Dokument handle es sich um den *"Bluff des Jahrhunderts."* *Ostschw*, Nr. 175, 30. Juli 1975.

Pflichten und ebensowenig einen Verzicht auf bestehende Rechte. Die Implementierung der eingegangenen moralischen Verpflichtungen konnte ohne weiteres im Rahmen der bestehenden schweizerischen Gesetzgebung bewerkstelligt werden. Sie setzte weder die Schaffung neuer noch die Abänderung bestehender gesetzlicher Bestimmungen voraus. Ein Ratifikationsverfahren vor der Volksvertretung war somit nicht notwendig.⁴⁰⁷

5.2.1 Mehrheitlich gute Noten für die KSZE-Politik im Nationalrat

Am 28. August 1975 liess sich die nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten nach einem aussenpolitischen Tour d'horizon durch den Vorsteher des Politischen Departementes über den Abschluss der KSZE-Verhandlungen orientieren. Wie deren Präsident, Nationalrat Walter Renschler (SP/ZH), im Anschluss an die Sitzung mitteilte, sei der Ausschuss mit der differenzierten Sicht des Bundespräsidenten einverstanden. Er würdigte die Arbeit der Schweizer Delegation, namentlich auch den Bindschedler-Plan. Dieser sei nicht einfach ad acta zu legen, sondern solle im Rahmen des weiteren Helsinki-Prozesses aktiv weiterverfolgt werden. Mit Genugtuung nahmen die Kommissionsmitglieder zur Kenntnis, dass dieser substantielle Beitrag der Schweiz in der Schlussakte ausdrücklich erwähnt sei und dass unser Land ein diesbezügliches Mandat erhalten habe. Als weiteren positiven Aspekt nannte Renschler auch die Tatsache, dass damit die Schweiz an der Konferenz ins Gespräch gebracht worden sei.⁴⁰⁸

Seitens der aussenpolitischen Kommission wurde Bundespräsident Graber bereits früher in einer von allen 19 Kommissionsmitgliedern unterzeichneten Interpellation vom 17. Juni 1975 aufgefordert, vor der Volksvertretung zur gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz ausführlich Stellung zu nehmen. In diesem parlamentarischen Vorstoss wurde Graber unter anderem ersucht, die Chancen einer Verwirklichung des schweizerischen Projektes der friedlichen Streitbeilegung zu erläutern.⁴⁰⁹

In seiner mündlichen Interpellationsbegründung vom 16. September 1975 stellte Nationalrat Renschler als Kommissionspräsident fest, dass die Aufforderung an den Bundesrat bezüglich einer aktiveren Haltung der Schweiz gegenüber der Sicherheitskonferenz anlässlich seiner ersten Interpellation im Juli 1969 *"trotz anfänglicher Zurückhaltung"* der Schweiz nun zu seiner Zufrieden-

⁴⁰⁷ Vgl. die ausführliche Begründung von Bundespräsident Graber in seiner Antwort auf die Interpellation Hefti (FDP/GL) vom 30. September 1975. *Amtl Bull SR*, 30. September 1975, 582.

⁴⁰⁸ *NZZ*, Nr. 199, 29. August 1975.

⁴⁰⁹ *Amtl Bull NR*, 16. September 1975, 1109.

heit erfüllt worden sei. *"Die Schweiz zählte in allen Phasen zu den aktivsten KSZE-Teilnehmerstaaten"*, obwohl der Bundesrat zuerst wenig Bereitschaft für ein aktives Engagement gezeigt habe.

Namentlich zwei Punkte des schweizerischen Engagements verdienten nach Ansicht Renschlers Erwähnung. Zum einen die Tatsache, dass sich die Schweiz im Rahmen ihrer Disponibilität als Austragungsort für die eigentlichen Verhandlungen auf Kommissionsebene zur Verfügung gestellt habe. Zum anderen die Ausarbeitung eines detaillierten Vorschlages für ein System der friedlichen Regelung von Streitigkeiten, dank dem die Schweiz *"als einziges Land im eigentlichen Entschliessungstext namentlich Erwähnung [fand]"*.⁴¹⁰

In seiner persönlichen Wertung der Konferenzergebnisse machte Renschler darauf aufmerksam, dass die Auffassungen über den Wert und die Wirkungen der KSZE geteilt seien. Die Pessimisten sähen vor allem eine Schwächung des Westens gegenüber dem kommunistischen Osten, während die Optimisten überwiegend positive Momente feststellen würden. Er selber zähle sich eher zu den Optimisten. Nach seiner Meinung sei das Schlussdokument nicht wertloses Papier, sondern von grosser politischer und psychologischer Bedeutung und entspreche einem *"Massstab, an dem sich inskünftig die Bereitschaft der beteiligten Staaten zur Entspannung in Europa messen lassen kann."*⁴¹¹

In der Beantwortung der Interpellation am darauffolgenden Tag würdigte Bundespräsident Pierre Graber das Ergebnis der Konferenz in zum grossen Teil gleichlautender Analyse, wie er sie bereits anlässlich seiner Ansprache bei der Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki gemacht hatte. Deshalb wird hier nicht mehr näher darauf eingegangen. Von Interesse ist hier einzig die kurze Verlautbarung über die Stellung der Schweiz im Helsinki-Prozess und die Haltung bezüglich des Streitschlichtungsprojektes.

Zur Rolle der neutralen und blockfreien Staaten erklärte Graber, dass die KSZE entgegen den Befürchtungen weder von den Grossmächten dominiert worden sei noch dem Spiel der militärischen Allianzen und der wirtschaftlichen Gruppierungen unterworfen gewesen sei. Die Regel des Konsenses habe im Gegenteil das Verdienst gehabt, jedem Teilnehmerstaat das gleiche Gewicht zu verleihen, was die kleineren wie die Schweiz eindeutig bevorzugt habe. Die N+N-Staaten hätten es verstanden, sich diese Situation zunutze zu machen, und hätten sich im Laufe der Verhandlungen als *"un facteur important de la*

⁴¹⁰ Ebd., 1110.

⁴¹¹ Ebd., 1110.

Conférence, sans lequel ou contre lequel aucun progrès réel n'était possible," etabliert.⁴¹²

Dem Problemkreis der friedlichen Streitbeilegung habe die Schweiz in der zweiten Phase der KSZE besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Graber betonte, dass der am Anfang der Kommissionsverhandlungen unterbreitete Entwurf aus der Absicht heraus erfolgt sei, dass ein solches System die logische und notwendige Ergänzung der Prinzipien darstelle, welche die Konferenz auszuarbeiten gehabt habe. Von der Funktion als "Barometer" der Ost-West-Beziehungen und der Aufgabe als "pièce de résistance" für die Ernsthaftigkeit der anderen Konferenzteilnehmer erwähnte er hingegen nichts. Aufgrund der Schwierigkeiten des vorgesehenen Obligatoriums habe die Schweiz vor der Alternative gestanden, den Vorschlag aufzuheben oder zu versuchen, durch ein Verschieben der Verhandlungen auf absehbare Zukunft hinaus das Wesentliche daraus zu retten. Sie habe sich im Sinne der Sache für die zweite Variante entschieden. Gesamthaft gesehen sei der Vertragsentwurf bei den kleineren Staaten auf Befürwortung, bei den grossen auf Ablehnung gestossen, sei es doch

*"évident que le règlement pacifique obligatoire est dans l'intérêt des premiers, surtout de ceux qui, n'appartenant à aucune alliance, n'ont, dès lors, pas de meilleurs moyens que le droit pour faire valoir leurs intérêts dans la communauté internationale".*⁴¹³

An der anschliessenden, vierstündigen Debatte nahmen zuerst die Sprecher aller nationalrätlichen Fraktionen Stellung zum Abschluss der KSZE, bevor die Einzelredner das Wort ergreifen konnten.

Die generelle Haltung der Grossen Kammer lässt sich am besten mit dem Fraktionssprecher der Christlich-demokratischen Volkspartei, Hürlimann (ZG), als *"hochgemuter Pessimismus"*⁴¹⁴ umschreiben. Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundtenor bildeten lediglich zum einen Vertreter der äussersten Rechten, so opponierten die beiden Republikaner Schwarzenbach (ZH) und Fischer (AG) heftig gegen die KSZE. Zum anderen war es die Linke, wie die Volksvertreter Vincent (PdA/GE) und Villard (SP/BE), die Lobeshymnen auf die Sicherheitskonferenz anstimmten.

Verschiedene Redner warnten vor Illusionen über das in Helsinki Erreichte, aber ebensosehr vor der Negation der Resultate der KSZE. Denn: *"Man soll mit Bezug auf die Erwartungen pessimistisch sein, aber optimistisch mit Bezug auf das Handeln"*, forderte Dürrenmatt (Lib/BS) treffend; *"einem*

⁴¹² *Amtl Bull NR*, 17. September 1975, 1114. Vgl. auch: *Archiv der Gegenwart*, 24. Oktober 1975, 19786; *NZZ*, Nr. 216, 18. September 1975.

⁴¹³ Ebd., 1114.

⁴¹⁴ Ebd., 1121.

lähmenden Pessimismus" dürfe die Schweiz nicht verfallen.⁴¹⁵ Andere Nationalräte wiesen auf die Doppelspurigkeit der Entspannungspolitik hin, die im Osten keinen Verzicht auf den revolutionären Wandel enthalte. Die KSZE habe die Ursachen der Spannung nicht beseitigt, keinen Durchbruch durch die ideologischen Fronten und kein Ende des Totalitarismus gebracht (Gut (FDP/ZH)). Dennoch bestehe eine *"hauchdünne Hoffnung auf eine Verbesserung"*, stellte Reich (ZH) als Sprecher der frei-republikanischen und nationalen Fraktion fest.⁴¹⁶

Vor allem von den bürgerlichen Vertretern Gut und Hürlimann wurden die extremen Ansichten einiger Republikaner allesamt zurückgewiesen, wonach diese gesamteuropäische Konferenz das Schicksal der Völker Osteuropas und somit die territorialen Gewinne der Sowjetunion im Gefolge des Zweiten Weltkrieges besiegelt habe.

Der Tenor der Voten zur Rolle der Schweiz an der KSZE wird am besten durch die Feststellung Hofers (SVP/BE) wiedergegeben, man könne wohl die Konferenz als *"unnützes Palaver"* bezeichnen und dennoch die schweizerische Beteiligung begrüßen. Er hielt es für undenkbar, dass unser Land *"als einziges mit Albanien auf dem Schmollbänkchen"* gesessen hätte.⁴¹⁷ Auch Dürrenmatt kam zum Schluss, dass es für die Schweiz *"keine andere Politik"* habe geben können.⁴¹⁸ Hervorgehoben wurde weiter die Tatsache, dass die zehn Prinzipien der KSZE ohne Ausnahme der schweizerischen Politik und Tradition entsprächen (Gut). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Interdependenz habe es für die Schweiz gegolten, den Spielraum abzustecken, welcher ihr bleibe (Dürrenmatt). An die Adresse Schwarzenbachs gerichtet meinte Reich: *"In der internationalen Solidarität blieb und bleibt kein Spielraum für engstirnig-nationalistische Isolation, wie sie meinem (...) alt Fraktionspräsidenten Schwarzenbach vorschwebt"*.⁴¹⁹ Die Teilnahme der Schweiz habe gezeigt, dass auch kleine Staaten ihre Daseinsberechtigung hätten und eine nicht unwichtige Rolle im internationalen Geschehen zu spielen imstande seien, wie Villard ausführte. Einzig die Republikaner Schwarzenbach und Fischer bezeichneten die Unterschrift Grabers als *"schmachvoll und unverzeihlich"*.⁴²⁰ Der Bundespräsident wäre besser zu Hause geblieben und hätte über den Sinn des 1. August nachgedacht!

⁴¹⁵ Ebd., 1119.

⁴¹⁶ Ebd., 1118.

⁴¹⁷ Ebd., 1122.

⁴¹⁸ Ebd., 1119.

⁴¹⁹ Ebd., 1117.

⁴²⁰ Ebd., 1116.

Die Ansprache von Pierre Graber in Helsinki wurde allgemein wegen ihrer Klarheit und Ausgewogenheit gelobt. Diese substantielle Stellungnahme werde auch in Zukunft gute Dienste leisten und schliesse jede falsche Aussage aus, meinte Hürlimann. Der Vorsteher des Politischen Departementes sei vor, während und nach dem Treffen in Helsinki vorsichtig gewesen (Vincent) und habe die Grenzen der Sachlichkeit nie überschritten (Dürrenmatt). Auch die schweizerische Delegation an der KSZE erhielt von verschiedenen Rednern Dank und Lob. Sie habe in Genf gute Figur gemacht, was ja auch von anderen Delegationen bestätigt worden sei (Reich). Kurz: die Schweiz sei keineswegs in eine Falle gegangen (Gut, Suter (LdU/ZH)), Bundesrat Graber habe *"dem reissenden Wolf im Schafspelz weder die Pfote noch den Pelz geleck"*, stellte Bräm (Rep/ZH) fest.⁴²¹

Drei Votanten wiesen auch auf die Neutralität hin. Dürrenmatt stellte anerkennend fest, dass diese Gesinnung als eine Option Aufnahme in den Prinzipienkatalog gefunden habe. Dadurch sei der Neutralitätsgedanke wieder einmal aufgewertet worden. Jedoch sei zu unterscheiden zwischen der Neutralität und dem im 20. Jahrhundert aufgekommenen Neutralismus. Helsinki habe bewiesen, dass der dauernde Neutrale an Unabhängigkeit gewinnt, vorausgesetzt, er übernimmt mit einer Armee die Garantie einer bewaffneten Neutralität. In diesem Zusammenhang betonte Hofer zur Mächtesymmetrie in Europa, dass die USA *"absolut notwendig sind"* für ein ausgewogenes Gleichgewicht. Dies stelle *"keinen Widerspruch zur schweizerischen Neutralitätspolitik dar, im Gegenteil, es ist eine Voraussetzung"*. Erst letztere ermögliche eine Neutralitätspolitik, die nicht in die Finnlandisierung abgleite.⁴²² Für Suter war die Beteiligung der Schweiz an der KSZE sogar notwendig, um die schweizerische Neutralität überhaupt aufrechtzuerhalten.

Der schweizerische Vorschlag zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten wurde von vier Rednern aufgegriffen. Dürrenmatt bezeichnete ihn als *"richtig"*; wenn er nicht durchgekommen sei, so spreche dies nicht gegen den Vorschlag, sondern eher gegen die Konferenz. Villard bestätigte, dass diese Initiative der Tradition der Schweiz entsprochen habe, obschon Hofer einschränkend beifügte, dass man in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts weiter gewesen sei als heute. Das der Schweiz übertragene Mandat wurde ferner als *"mission de confiance pour la Suisse"* bezeichnet (Vincent).⁴²³

⁴²¹ Ebd., 1123.

⁴²² Ebd., 1122.

⁴²³ Ebd., 1120.

Gut und Hofer hoben schliesslich hervor, dass das Dokument von Helsinki die schweizerische Sicherheit nicht vergrössere. Die anhaltende Verstärkung der militärischen Potentiale in Europa mache unsere Landesverteidigung nach wie vor notwendig und gestatte kein Nachlassen in den Rüstungsanstrengungen. Auch die ideologische Auseinandersetzung gehe unvermindert weiter, und zwar mit ungleichen Waffen. Es gelte, sich auf die Grundwerte der schweizerischen Selbstbehauptung zu besinnen. *"Zu ihnen gehören weder ein dogmatischer Nationalismus auf der rechten Seite, noch ein utopischer Internationalismus auf der linken Seite."*⁴²⁴

In seiner Replik betonte Bundespräsident Graber, dass die Debatte so etwas wie eine Prüfung gewesen sei, in der verschiedene Noten ausgeteilt werden. Er zeigte sich befriedigt, dass sich der Rat für eine ausgiebige Aussprache über diese wichtige aussenpolitische Frage soviel Zeit genommen habe.⁴²⁵ Dabei hätten ihn die Noten von Schwarzenbach und Fischer nicht überrascht. Diese wollten und könnten auch gar nicht zuhören, weil im folgenden Monat eidgenössische Gesamterneuerungswahlen anstünden. Erstaunt zeigte sich Graber aber über die gute Note vom freien Republikaner Reich.

Gesamthaft bleibt festzuhalten, dass Grabers pragmatisch nüchterne Würdigung offenbar den Nationalrat überzeugte, wurde doch die aktive Teilnahme der Schweiz an der KSZE grossmehrheitlich als richtig anerkannt und die Haltung des Bundesrates mit nur kleinen Nuancen gebilligt.

5.2.2 Skepsis gegenüber der friedlichen Streitbeilegung im Ständerat

In ihrer Sitzung vom 21. August 1975 befasste sich die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates eingehend mit dem Abschluss der Helsinki-Konferenz. Bundespräsident Pierre Graber orientierte die Kommissionsmitglieder über die Resultate der KSZE. Dabei stiess das Ergebnis in dem von Ständerat Peter Hefti (FDP/GL) präsierten Gremium allerdings auf kein grosses Interesse. Das wenige Erreichte sei in der Auslegung sehr umstritten

⁴²⁴ Ebd., 1123.

⁴²⁵ Es ist für die aussenpolitische Befindlichkeit des Parlamentes bezeichnend, dass Bundespräsident Graber am Ende der Diskussion des Nationalrates über die KSZE seiner Genugtuung darüber Ausdruck verlieh, dass das Plenum einen ganzen Vormittag lang mit ihm ein bedeutsames aussenpolitisches Ereignis erörtert habe. Als er dies sagte, erinnerte er sich wohl an die vergangene Sommersession (16. Juni 1975), als er in einem äusserst ausführlichen Exposé namens der Landesregierung die grossen Linien der auswärtigen Politik skizziert hatte. Damals hatte dies aber nur eine kurze und zweitrangige Aussprache ausgelöst, was in den Medien zum Teil scharf kritisiert worden war. Bei der damaligen Diskussion handelte es sich um die *Interpellation Hofer* (SVP/BE) vom 13. Dezember 1974, in der dieser eine Beurteilung der internationalen Lage gewünscht hatte. Vgl. *Amtl Bull NR*, 16. Juni 1975, 842.

und in einem gewissen *"Kontrast zur Wirklichkeit"*, teilte Hefti im Anschluss an die Sitzung mit. Aber auch die schweizerische Initiative für ein System der friedlichen Streitbeilegung fand bei den Standesherrn *keine* wohlwollende Aufnahme: *"Der Bindschedler-Plan zur schiedsgerichtlichen Konfliktregelung erscheint uns als zu akademisch."* Die Stimmung gegenüber dem Vertragsentwurf sei eher kritisch gewesen. Dementsprechend forderte die Kommission auch, dass der Bundesrat das Projekt dem Parlament vorlege, bevor dieser im Rahmen der KSZE in der Sache wieder aktiv werden wolle.⁴²⁶

Die neunköpfige Kommission verlangte kurz darauf mittels Interpellation vom 18. September 1975 noch in der laufenden Herbstsession eine umfassende Stellungnahme der Landesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Unter anderem wurde auch die Frage gestellt, wie der Bundesrat das weitere Vorgehen bezüglich des schweizerischen Vorschlages zu einem System der friedlichen Streitbeilegung sehe.⁴²⁷

Im Auftrag der ständerätlichen Kommission begründete deren Präsident die Interpellation am 30. September 1975 vor der Kleinen Kammer. Dabei ist aber hier anzumerken, dass Hefti vorab persönlich argumentierte — wie er dies einleitend auch betonte —, da eine umfassende Würdigung der Konferenzergebnisse durch die Kommission noch ausstand.

Dem Bundesrat und seinem Wortführer, Aussenminister Pierre Graber, sei grundsätzlich Anerkennung auszusprechen für die befolgte Marschrichtung, meinte Hefti. Nachdem alle westeuropäischen Staaten samt den Vereinigten Staaten und Kanada an der Konferenz teilgenommen hätten, habe die Schweiz wohl nicht fernbleiben dürfen, auch *"wenn man an sich auf diese Konferenz lieber verzichtet hätte"*. Die abschliessende, pragmatische Rede des Bundespräsidenten in Helsinki habe den Standpunkt des Landes aber *"richtig und staatsmännisch"* zum Ausdruck gebracht. Anerkennung verdiene insbesondere die Berufung auf die Notwendigkeit einer starken schweizerischen Landesverteidigung. Der Politik der schweizerischen Delegation in Genf aber brachte der Interpellant eine eher reservierte Haltung entgegen: *"Die Schweiz soll sich vor zuviel aussenpolitischem Eifer hüten."*⁴²⁸

Hefti gab vor allem bei der Behandlung der Schweizer Initiative für ein System der friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten seiner Besorgnis Ausdruck, ob der Vorschlag wirklich von den richtigen Voraussetzun-

⁴²⁶ NZZ, Nr. 193, 22. August 1975.

⁴²⁷ Amtl Bull SR, 30. September 1975, 579f. Vgl. auch: Archiv der Gegenwart, 24. Oktober 1975, 19786; NZZ, Nr. 227, 1. Oktober 1975.

⁴²⁸ Ebd., 580.

gen ausgehe. Wenn man unter Hinweis auf die schweizerische Tradition in diesem Bereich die Parallelen ziehe zu den zwanziger Jahren, sei auch zu berücksichtigen, dass unser Land stets davon ausgegangen sei, dass zwischen den Teilnehmern eine *"gemeinsame geistige Grundhaltung, verwurzelt im humanitären europäischen Erbe,"* vorhanden sein müsse. Bedingung für eine fruchtbare Geltendmachung des Schiedsgedankens wäre also die Existenz einer gemeinsamen Grundhaltung der Partner. Wo aber kein gemeinsames humanitäres Erbe sei, fehle die Basis für das Vertrauen. Vertragliche Abmachungen vermöchten dieses nicht zu ersetzen.⁴²⁹

In seiner gleich anschliessenden Beantwortung der Interpellation bestätigte Bundespräsident Graber bezüglich des Punktes der friedlichen Streitbeilegung, dass sich die Schweiz aufgrund einer Konstante ihrer aussenpolitischen Ziele bei jeder sich bietenden Gelegenheit für die Schiedsgerichtsbarkeit eingesetzt habe. Und zwar darum, weil der Vorrang des Rechts gerade für den kleinen und neutralen Staat eine der wichtigsten Grundmaximen darstelle. Im Gegensatz zu seiner Beantwortung der Interpellation im Nationalrat nannte Graber noch ein weiteres Motiv für die Lancierung eines diesbezüglichen Vorschlages: *"Il s'agissait enfin de mettre à l'épreuve la sincérité des Etats qui proclament leur intentions d'instaurer une sécurité réelle et efficace (...)."*⁴³⁰

Der Bundesrat sei sich über die aufgrund der ungleichen Rechtsideologien in Ost und West zwangsläufig entstehenden Schwierigkeiten immer im klaren gewesen. Auch hätte das Vorhandensein der beiden Blockallianzen die Schaffung der auch aus neutralen und unparteiischen Mitgliedern bestehenden Gremien erschwert. Entsprechend gelte bezüglich der Weiterentwicklung *"que l'élaboration du projet suisse ne pourra se faire dans l'abstrait, mais devra tenir compte de l'environnement politique"*. Der Bundesrat sei denn auch gewillt, die Entwicklung der politischen Konstellation aufmerksam zu beobachten. Je nachdem könnten verschiedene Möglichkeiten geprüft werden: am Gesamtvorschlag festzuhalten, etappenweise vorzugehen oder das System nur beschränkt anzuwenden und genau umschriebene Vorbehalte anzubringen.⁴³¹

Während sich an der Debatte im Nationalrat eine ansehnliche Anzahl Parlamentarier beteiligte, kam bei der Behandlung der KSZE in der Kleinen Kammer *keine* Diskussion zustande. Eine solche wurde zwar knapp mit 13:12 Stimmen beschlossen, doch ergriffen die wenigen Redner das Wort ausschliesslich zum Thema der bilateralen Beziehungen zu Spanien. Diese waren durch die

⁴²⁹ Ebd., 582.

⁴³⁰ Ebd., 583.

⁴³¹ Ebd., 583f.

tags zuvor erfolgte Rückberufung des Schweizer Botschafters in Madrid aufgrund der Hinrichtung von fünf baskischen Separatisten durch das Franco-Regime aktueller als die Sicherheitskonferenz von Helsinki.

5.3 Beurteilung im Politischen Departement

Das Konferenzergebnis in Form der Helsinki-Schlussakte fand schliesslich beim schweizerischen KSZE-Delegationsleiter in Genf, Rudolf Bindschedler, eine äusserst negative Bewertung: Die Texte seien *"ohne Zweifel schlecht und zum Teil nichtssagend"*, fasste er in seinem abschliessenden Bericht "Beobachtungen und Bemerkungen" zum Abschluss der Verhandlungen zusammen. Dies liege zu einem grossen Teil daran, dass das Dokument das *"gegenseitige Misstrauen"* widerspiegle. Zahlreiche Zweideutigkeiten und Unklarheiten seien gewollt; in anderen Fällen seien möglichst perfekte Formulierungen gesucht worden, um *"jede an den Haaren herbeigezogene Auslegung in Zukunft tunlichst zu verhindern (...)"*.⁴³²

Im Zusammenhang mit der Bewertung der Schlussakte machte in der Presse Ende Juli 1975 ein markiger Spruch Bindschedlers die Runde: So soll dieser als Vorsitzender in den letzten hektischen Tagen und Nächten der Verhandlungen in Genf den verächtlichen Ausspruch gemacht haben, die Konferenz sei ein *"stinkender Kadaver, den man schnell begraben muss"*.⁴³³ Die meisten Beobachter schrieben damals diese etwas gar undiplomatische Bemerkung dem Grad der Müdigkeit und Nervosität zu, der sich in jenen pausenlosen Verhandlungen bis in die frühen Morgenstunden aufgestaut hatte. Wie dem auch sei, Botschafter Bindschedler war durchaus auch zu einer nuancierteren Beurteilung fähig, wie die folgenden Erläuterungen zeigen.

In seiner Gesamtheit stelle das Schlussdokument, so der Rechtsberater des EPD, zwar nur eine politische Absichtserklärung dar, als solche könne sie aber psychologische und politische Wirkung erzielen. Dabei weise die Helsinki-Akte unterschiedliche *"Bindungswirkung"* auf von konkreten und detaillierten Regelungen bis zu *"reinem Geschwätz"*, wie zum Beispiel in den Ausführungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Kultur und Erziehung.⁴³⁴

⁴³² Bericht von Botschafter Bindschedler: KSZE: "Beobachtungen und Bemerkungen", 29. August 1975 (vertraulich). 13. Dieses Dokument ist im Bundesarchiv, Bestand: Eidgenössisches Politisches Departement: Europäische Sicherheitskonferenz *nicht* enthalten.

⁴³³ So zum Beispiel in: *TA*, Nr. 168, 22. Juli 1975; *St. Gall*, Nr. 175, 30. Juli 1975; *Rep*, Nr. 12, 29. August 1975.

In letzterem Blatt wurde Bindschedler gar als *"senkrechter Schweizer"* bezeichnet, der seinen Chef dutzendemal davor gewarnt habe, *"in Breschnjews Falle zu stapfen"*.

⁴³⁴ Bindschedler, *Beobachtungen und Bemerkungen*, 14.

Bindschedler würdigte insbesondere zwei Prinzipien als wichtige Verhaltensregeln für die Zukunft, da diese Prinzipien bewährte Grundsätze weiterentwickeln und teilweise vervollständigen. Was sich sonst nur aus Folgerungen ergeben habe, werde nun ausdrücklich festgehalten. Verwiesen wurde auf das Prinzip V über die friedliche Streitbeilegung, das in seinem letzten Absatz die Regel enthält, dass die Streitparteien sich jeden Aktes zu enthalten haben, der die Situation verschärfen und dadurch die Lösung des Konfliktes erschweren könnte. Bei Prinzip I wurde zu Bindschedlers voller Zufriedenheit erwähnt, dass das Recht auf Neutralität ausdrücklich verankert ist.⁴³⁵

Obwohl die KSZE nach Meinung des Chefdelegierten grundsätzlich nichts ändere an der bestehenden völkerrechtlichen Lage und am anarchischen Charakter der Staatengesellschaft, könne sie *"Ausgangspunkt einer politischen Weiterentwicklung sein und zu einer Verbesserung des Klimas unter den Staaten und zum Abbau der bestehenden Spannungen beitragen"*.⁴³⁶

Die Rolle der Kleinstaaten an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde in der abschliessenden Beurteilung allgemein als *"sehr viel grösser als erwartet"* gewürdigt. Für den grossen Handlungsspielraum wurden von Bindschedler drei Gründe geltend gemacht: Erstens habe das Konsensprinzip die kleinen Staaten grundsätzlich bevorzugt, zweitens habe die Uneinigkeit innerhalb der beiden Blockallianzen den Bewegungsraum vergrössert, und drittens sei die Qualität der von den N+N-Staaten eingebrachten Vorschläge und die der Delegationen der Neutralen und Nichtpaktgebundenen ganz allgemein als hoch einzustufen gewesen.

Allerdings wurde auch auf eine notwendige Selbstbeschränkung aufmerksam gemacht. Die N+N-Staaten hätten zu beachten, dass sie sich auf die Vertretung von für sie wesentlichen Interessen und Anliegen und auf realistische Vorschläge beschränkten. Dieser *"Grundsatz der Mässigung"* müsse im Auge behalten werden, wollten die kleinen Staaten in Zukunft nicht wieder von wichtigen Verhandlungen ausgeschlossen oder nicht gehört werden.⁴³⁷ Gesamthaft wurde festgehalten:

*"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."*⁴³⁸

⁴³⁵ Ebd., 18.

⁴³⁶ Ebd., 17.

⁴³⁷ Ebd., 5f.

⁴³⁸ Ebd., 19.

Bei der Beurteilung der Neutralität stellte Rechtsberater Bindschedler fest, dass diese *"keine Einschränkung der Bewegungsfreiheit"* bedeutet habe. Trotz der zahlreichen prononcierten Stellungnahmen und der grossen Aktivitäten sei die Neutralität von den anderen KSZE-Teilnehmern *"nie angezweifelt"* worden. Deshalb bedeute die Teilnahme an multilateralen Konferenzen auch *politischen* Charakters

*"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 Stellungnahmen in gewissen Fragen identisch mit derjenigen einer Allianz oder gegensätzlich zu derjenigen einer anderen ist."*⁴³⁹

Bei derartigen Konferenzen seien grundsätzlich zwei mögliche Funktionen für die Neutralen festzuhalten: Zum einen müssten neutrale Staaten die eigenen Interessen wahren und konsequent den eigenen Standpunkt vertreten; ihre besondere politische Lage schaffe die Voraussetzungen dafür, dass sie vor allem den Kampf für den Vorrang des Rechts und für ausgewogene und sachliche Lösungen führen können. Zum anderen liege die Aufgabe darin, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln und Kompromissen zum Durchbruch zu verhelfen.⁴⁴⁰

Die Teilnahme der Schweiz, so die Beurteilung des Politischen Sekretariates im Bericht "CSCE — Bilan et Perspectives", habe im vollen Einklang mit den aussenpolitischen Grundsätzen der *aktiven* Neutralität, der Solidarität und der Disponibilität stattgefunden. Namentlich zwei Begebenheiten hätten ein Mitwirken unseres Landes unbedenklich erscheinen lassen: Einerseits sei von Anfang an klar festgehalten worden, dass es sich *nicht* um ein Treffen der beiden Allianzen mit dem Risiko einer Konfrontation zwischen Ost und West handle. Andererseits sei der Konferenz der Grundsatz der souveränen Gleichheit als fundamentales Verhandlungsprinzip zugrunde gelegt worden.

Ein Abseitsstehen der Schweiz wäre vor dem Hintergrund mangelnder Alternativen zur Entspannungspolitik in Europa nicht in Frage gekommen:

*"Etant donné que la seule alternative concevable eût été le retour à la guerre froide et que la reprise de confrontations larvées sur notre continent devait être évitée, il n'aurait pas été imaginable de voir la Suisse s'abstenir d'apporter sa contribution à la recherche d'une paix durable en Europe."*⁴⁴¹

⁴³⁹ Ebd., 7.

⁴⁴⁰ Ebd., 8.

⁴⁴¹ BA, 2001 (E), 1987/78, 193, XIX. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport et proposition sur la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE): Annex: Note du Secrétariat politique: CSCE — Bilan et perspectives, 7 juillet 1975 (confidentiel). 1f.

Mit der Mitwirkung der Schweiz konnte überdies auch ein Element der Aussenpolitik besonders betont werden: die Ausgewogenheit der schweizerischen Europapolitik. So habe man zum ersten Mal an einer Konferenz teilnehmen können, an der *alle* an der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit interessierten Staaten vertreten gewesen seien, namentlich jene des Ostens. Damit konnte die Schweiz gemäss dem Prinzip der Universalität kurz nach Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG nun auch mit den osteuropäischen Staaten auf multilateraler Basis Kontakt knüpfen und zwar nicht nur wie bisher auf rein wirtschaftlichem Terrain:

*"Pour la première fois, enfin, il nous a été possible de jouer un rôle diplomatique dans la discussion de problèmes autres que purement économique."*⁴⁴²

Bezüglich des schweizerischen Projektes eines Systems der friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wurde schliesslich in den zusammenfassenden Aufzeichnungen der Genfer Delegation (Bericht an den Gesamtbundesrat vom 7. Juli 1975) festgehalten, dass die KSZE eine günstige Gelegenheit geboten habe, die traditionelle schweizerische Initiative in die Verhandlungen einzubringen. Trotz der festgestellten Divergenzen wurde das Vorgehen von den EPD-Vertretern als Erfolg gewertet: *"(...) Le fait même qu'il [un tel projet] ait pu être débattu, et d'une façon approfondie, est un succès en soi."*⁴⁴³ Besonders hervorgehoben wurde die Tatsache, dass es dank des verabschiedeten Mandatstextes nun explizit im Aufgabenbereich der Schweiz lag, im Rahmen der Konferenzfolgen die Aktivitäten bezüglich der friedlichen Streitbeilegung zu steuern. Ein weiterer Vorteil des schweizerischen Vorschlages war, dass

*"cette conférence nous a permis (...), pour la première fois, d'être présents dans un forum politique recouvrant l'Europe entière, d'y faire entendre notre voix et d'y apporter notre contribution."*⁴⁴⁴

Was das weitere Vorgehen anbelangte, glaubte man, eine gewisse Zeit verstreichen lassen zu müssen — *"il faut laisser un certain laps de temps s'écouler"* —, bis an ein Wiederaufgreifen der Idee einer obligatorischen Streit-schlichtung gedacht werden könne.⁴⁴⁵

Für die Schweiz im speziellen wurden zusammenfassend von Bindschedler drei Vorzüge dieser Konferenz genannt:

⁴⁴² Ebd., 3.

⁴⁴³ *BAR*, 2001 (E), 1987/78, 193, XIX. Département politique fédéral au Conseil fédéral: Rapport et proposition sur la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE): Annex: Rapport de la délégation suisse à la CSCE, 7 juillet 1975 (confidentiel). 5.

⁴⁴⁴ Ebd., 5.

⁴⁴⁵ Ebd., 11.

- Das Recht auf Neutralität wurde in Prinzip I ausdrücklich anerkannt. Für die Zukunft bedeute dies, *"sich bei jeder passenden Gelegenheit auf diese Bestimmung zu berufen, um sie nicht in Vergessenheit geraten zu lassen."*
- Der schweizerische Vorschlag betreffend der Errichtung eines Systems der friedlichen Streitbeilegung wurde von keinem Staat direkt abgelehnt. Dank dem ausgesprochenen Mandat für die Schweiz blieb er auf der Tagesordnung der europäischen Politik. An dem geplanten Expertentreffen hatten sich *alle* Teilnehmerstaaten zu beteiligen, was einem Grundsatz der schweizerischen Initiative entsprach.
Die Nichterrichtung eines obligatorischen Systems zeige aber auch mit aller Deutlichkeit, dass sich am Charakter der Staatengemeinschaft nichts geändert habe. Es sei *"nicht zuletzt auch ein Zweck des Vorschlages [gewesen], die Aufrichtigkeit der Mächte (...) auf die Probe zu stellen und damit vor Illusionen zu warnen"*.
- Allgemein hatte die Konferenz zu einer *"Erhöhung des Gewichtes der Schweiz, ihrer Rolle und Bedeutung"* geführt. Die Sicherheitskonferenz bot der Schweiz eine *"einzigartige Gelegenheit"* zur Mitsprache in einem politischen Forum, ohne die Stellung und die Neutralität zu gefährden.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Bindschedler, *Beobachtungen und Bemerkungen*, 19f.

SCHLUSSWORT

Im Zusammenhang mit der Dynamisierung der Aussenbeziehungen in den sechziger und siebziger Jahren nahm die Schweiz allmählich Abschied von der restriktiven und passiven Neutralitätsdoktrin, welche die Aussenpolitik unseres Landes seit dem Zweiten Weltkrieg geprägt hatte. In jener Zeit der globalen Entspannung, die durch den Wandel weg vom Bilateralismus hin zum Multilateralismus gekennzeichnet war, konnten die schweizerischen Bundesbehörden mit einer extensiven Neutralitätsinterpretation den grundsätzlich egoistischen Charakter dieser Maxime kaschieren und die Voraussetzung zu multilateraler Zusammenarbeit schaffen. Die Aktivierung der Aussenpolitik stand dabei aber immer auch im Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach gleichberechtigter Partizipation und Mitgestaltung einerseits und dem tradierten schweizerischen Selbstverständnis als "Sonderfall" andererseits. Auf multilateraler Ebene manifestierte sich die Erweiterung des aussenpolitischen Handlungsspielraumes am deutlichsten in der *aktiven Mitwirkung* der Schweiz am Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Blickt man weiter zurück und analysiert man die Antworten der schweizerischen Bundesbehörden auf die Herausforderung "Europäische Sicherheitskonferenz", so ist festzustellen, dass die Haltung gegenüber der ursprünglich von der Sowjetunion lancierten Idee keineswegs von Anbeginn positiv war. Sie unterlag vielmehr einem Wandel. Überblicksartig lässt sich die schweizerische Positionsbestimmung bezüglich der Sicherheitskonferenz in drei zeitlich unterscheidbare Phasen gliedern.

Phase I: Ab Mitte der fünfziger Jahre ergingen im Rahmen der einseitigen östlichen Initiativen zur Einberufung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz die ersten Aufforderungen an die Schweiz, an einem solchen Treffen teilzunehmen. Im Einklang mit den allgemein negativen Reaktionen der westeuropäischen Staaten nahm der schweizerische Bundesrat eine *skeptische* Haltung ein. Dabei handelte es sich nicht um ein kategorisches "Nein". Die schweizerischen Verlautbarungen zeigen, dass zuerst einmal eine allfällige Annäherung der beiden Blöcke Nato und Warschauer Pakt abgewartet werden sollte.

Phase II: Nach den Höhepunkten des kalten Krieges mit den Berlin-Krisen (1958-62) und der Kuba-Krise (1962) als Kulminationspunkten veränderte sich die Atmosphäre zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten merklich zum Besseren. Knapp zehn Jahre nach den ersten sowjetischen Initia-

tiven wurde ab 1966 das Konferenzprojekt wieder zu einem Traktandum in der europäischen Agenda. Im intensiven bilateralen Communiqué-Dialog zwischen Ost und West wurde der Schweizer Regierung mit dem Budapester Appell und dem finnischen Memorandum, beide aus dem Jahr 1969, eine öffentliche Stellungnahme abverlangt. Darin und auch in den darauffolgenden Verlautbarungen bezog der Bundesrat eine *vorsichtig abwartende* Position.

Phase III: Ab Beginn der multilateralen Vorbereitungsphase in Helsinki 1972/73 und während des ganzen Verlaufes der KSZE-Verhandlungen in Genf bis 1975 nahm die Schweiz im Rahmen der N+N-Staatengruppe eine *sehr aktive* Haltung ein. Sie entfaltete dabei Aktivitäten, die über ihr eigentliches politisches Gewicht hinausgingen. Das schweizerische Projekt eines Systems der friedlichen Streitbeilegung bildete dabei das hauptsächliche Aktionsfeld der schweizerischen Konferenzdiplomatie im Bereich des Korbes I "Sicherheit".

Der Wandel von einer anfänglich skeptischen Beurteilung zu einem späteren aktiven Engagement wurde sowohl durch einen äusseren als auch durch einen inneren Faktor verursacht.

Die Annäherung der Standpunkte zwischen den Hauptakteuren in Ost und West während des intensiven bilateralen Communiqué-Dialoges ab Ende der sechziger Jahre bildete den *äusseren* Faktor. Die Einstellungsänderung der Schweiz in Richtung einer allmählich positiven Bewertung des Konferenzprojektes war nämlich bedingt durch die qualitativen Verbesserungen im Vorfeld der Sicherheitskonferenz: Dadurch, dass die strittigen Punkte betreffend Teilnehmerkreis, Konferenzform und Tagesordnung beigelegt werden konnten, bildeten die von der Schweiz zuvor geäusserten Einschränkungen und Vorbehalte kein Hindernis mehr für ein Mitwirken.

Die neutralitätspolitische Unbedenklichkeit einer Teilnahme der Schweiz wurde dadurch garantiert, dass die KSZE ein multilaterales Forum *aller an der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit interessierten Staaten* darstellte. Sofern nämlich an einer Konferenz alle Parteien beteiligt waren, bedeutete die Mitwirkung bei multilateralen Gremien — selbst *politischen* Charakters — keine Gefährdung der schweizerischen Neutralität. Anfang der siebziger Jahre wurde bezüglich der Handhabung der sekundären Neutralitätspflichten denn auch die traditionelle Unterscheidung zwischen "politischen" und "technischen" Bereichen aufgegeben. Für die aktive Neutralitätsinterpretation war fortan die Frage entscheidend, ob sich die Schweiz bei einem Beitritt zu einer internationalen Organisation zu Massnahmen verpflichten müsse, die im Kriegsfall die Einhaltung des Neutralitätsrechts verhindern würden. Dieses Postulat stellte

im Fall der in loser Konferenzfolge organisierten und zu rechtlich unverbindlichen Beschlüssen gelangenden KSZE kein Problem dar.

Da auch die anderen *neutralen und blockfreien Staaten* als dritte Kraft mit einem aktiven Rollenverständnis an der Sicherheitskonferenz teilnahmen, war das Risiko einer Konfrontation der beiden Blöcke von vornherein minimiert. Von den N+N-Staaten wurde ein wesentlicher Beitrag zur Einberufung der Sicherheitskonferenz geleistet. Ihre diesbezügliche Motivation gründete vor allem in der Erwartung, durch die Konferenz ihr politisches Eigengewicht stärken zu können: seitens der Neutralen, indem diese eine Bestätigung ihres Neutralitätsstatuts erhofften; seitens der östlichen Blockfreien, indem jene der sowjetischen Doktrin der begrenzten Souveränität mit der Betonung ihrer nationalen Eigenständigkeit entgentreten wollten.

Schliesslich wurde eine von der Schweiz seit Anbeginn geäusserte Forderung erfüllt: Gegen den anfänglichen Widerstand der Sowjetunion konnte die *Beteiligung der Vereinigten Staaten und Kanadas* durchgesetzt werden. Die Schweiz war nämlich an einem europäischen Mächtegleichgewicht interessiert, in dem die Gewichte so verteilt waren, dass ihre Unabhängigkeit und ihre Neutralität nicht tangiert wurden. Deshalb war es ein Anliegen, dass eine ausreichende amerikanische Präsenz in Europa die Glaubwürdigkeit der Nato als Gegenkraft zum Warschauer Pakt gewährleisten sollte.

Während die östlichen Staaten an einer kurzen, auf höchster Regierungsebene stattfindenden Konferenz interessiert waren, wollten die westlichen Vertreter ganz im Sinne der Schweiz durch eine *sorgfältige Vorbereitung* das Risiko einer Entspannungskonferenz ohne greifbare Resultate vermindern. Schliesslich wurde bezüglich der Konferenzform bereits vor Beginn der multilateralen Konsultation in Dipoli vereinbart, die Konferenz zeitlich in drei Phasen durchzuführen: Aussenministerkonferenz in Helsinki, Kommissionsverhandlungen in Genf, Abschluss auf Ebene der Staats- und Regierungschefs wiederum in Helsinki.

Die KSZE entsprach ferner in besonderer Weise dem schweizerischen Leitgedanken für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Im diffizilen Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik stellte sie nämlich einen Prozess dar, der von unabhängigen und gleichberechtigten Staaten getragen wurde. Dank des Verhandlungsgrundsatzes der *souveränen Gleichheit* aller Teilnehmerstaaten war die machtpolitische Unbedenklichkeit dieser Konferenz garantiert. Der Handlungsspielraum der schweizerischen Diplomatie vergrösserte sich sogar: Einerseits durch die Beschlussfassung im Konsens,

welche die kleinen Staaten grundsätzlich bevorzugte, und andererseits durch die Uneinigkeit innerhalb der Blockallianzen.

Mit der Entwicklung einer *umfassenden Konferenzagenda*, die Verhandlungen in den Bereichen der europäischen Sicherheit, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Freizügigkeit von Menschen und Information und der institutionellen Folgen der Konferenz vorsah, wurde der Vorbehalt der Nichtteilnahme der Schweiz an einer Nachkriegskonferenz schliesslich obsolet. Dieses Problem hatte sich gleichsam von selbst erledigt, nachdem insbesondere in der Folge der Bonner Ostverträge die Deutschlandfrage als mögliches Konferenzthema in den Hintergrund getreten war.

Als *innerer* Faktor, der den Wandel in der Haltung der Schweiz verursachte, ist die Vehikelfunktion der KSZE zur Aktivierung der Aussenpolitik zu nennen. Für die Schweiz eignete sich die KSZE aufgrund ihres Konferenzcharakters nämlich vorzüglich, um der Wende zur aktiven Aussenpolitik Ausdruck zu verleihen. Insofern wurde die Sicherheitskonferenz von den Bundesbehörden instrumentalisiert, wobei die Mitwirkung der Schweiz auf dem Fundament der aussenpolitischen Leitlinien der Neutralität, Universalität und Disponibilität dargestellt werden konnte.

Die gesamteuropäische Konferenz bot der Schweiz eine günstige Gelegenheit, zum ersten Mal den *osteuropäischen Staaten* auf multilateraler Ebene zu begegnen. Damit konnte sie dem Prinzip der Universalität Nachachtung verschaffen und die Ausgewogenheit in der schweizerischen Europapolitik demonstrieren. Dies war um so mehr vonnöten, als die Schweiz zuvor mit ihren westeuropäischen Handelspartnern in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein weitreichendes Freihandelsabkommen abgeschlossen hatte.

Im Rahmen ihrer proklamierten Disponibilität konnte die Schweiz verschiedentlich ihre Bereitschaft zu *Guten Diensten* unter Beweis stellen. So ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Zurverfügungstellung von Genf als Austragungsort der mehr als zweijährigen KSZE-Verhandlungen auf Kommissionsebene zu nennen. Aber auch ihre während der Verhandlungen eingenommene Rolle als Vermittlerin bei der Ausarbeitung von Kompromissen zwischen dem Osten und dem Westen verdient Erwähnung.

Eine aktive Rolle der Schweiz wurde auch im Rahmen der MBFR-Verhandlungen sowohl seitens des EPD als auch des EMD für wünschenswert gehalten. Im Bereich der Vertrauensbildenden Massnahmen wurden Gute Dienste in Form von Vermittlungstätigkeiten und durch die Übernahme von Kontroll- und Überwachungsfunktionen in Aussicht gestellt. Nachdem die

MBFR-Gespräche nur unter Beteiligung der Nato- und WVO-Staaten durchgeführt worden waren, erübrigten sich aber weitere diesbezügliche Vorstösse.

Die gesamteuropäische Konferenz bot der Schweiz ferner eine günstige Gelegenheit, eine *Wiederanerkennung ihrer Neutralität* zu erwirken. Dies galt insbesondere bezüglich der beiden Supermächte USA und UdSSR, da die Anerkennung in diesen beiden Fällen nicht eindeutig geregelt war. In Punkt I des Prinzipienkataloges der Helsinki-Schlussakte wurde das Recht auf Neutralität schliesslich ausdrücklich anerkannt. Das Neutralitätsrecht wurde in keinem anderen internationalen Dokument, das auch für die KSZE-Teilnehmerstaaten von Relevanz war, so klar und eindeutig bekräftigt.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Sicherheitskonferenz mit den vitalen Interessen an Entspannungsbemühungen in Europa begründet wurde. Die Landesregierung verwies also nicht — wie so oft — auf die Solidarität mit den anderen europäischen Staaten, sondern stellte ihre *eigenen Sicherheitsinteressen* an einem befriedeten Europa in den Mittelpunkt ihrer Argumentation.

War die schweizerische Aussenpolitik in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg auf weite Strecken mit der Aussenwirtschaftspolitik identisch gewesen, begann sie Anfang der siebziger Jahre unter der dynamischen Leitung von Bundesrat Pierre Graber zunehmend eigenständigere Konturen anzunehmen. Mittels eines aktiven Engagements im Rahmen der KSZE konnte der *"klassischen" Aussenpolitik* neue Bedeutung verliehen werden. Der Primat der Ökonomie blieb zwar bestehen, aber die multilaterale politische Konferenzdiplomatie erhielt neue Akzente.

Schliesslich wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa seitens der Schweiz als Plattform genutzt, um ihre *traditionellen* Initiativen für ein *System der friedlichen Streitbeilegung* zu propagieren. Ein Grossteil der Konferenzvorbereitungen galt der Ausarbeitung eines umfassenden, rechtstechnisch geschlossenen Vertragsentwurfes über ein System, welches das Gewaltverbotsprinzip komplementär ergänzen sollte.

Das Interesse der Schweiz an Methoden der friedlichen Konfliktregelung gründet allgemein auf der Prämisse, dass dieses völkerrechtliche Instrument gerade für einen Kleinstaat die beste Garantie bietet, die Unabhängigkeit gegen die Machtpolitik der Grossmächte zu behaupten. Entsprechend stellt die friedliche Streitbeilegung eine Konstante der schweizerischen Aussenpolitik dar.

Das Ziel der Sicherheitskonferenz konnte nach Ansicht der Schweiz nicht in der Bestätigung bisheriger völkerrechtlicher Prinzipien liegen, sondern in deren Implementierung. Folglich wollte der schweizerische Beitrag mit dem

sowohl in prozeduraler als auch in inhaltlicher Hinsicht *obligatorischen* Charakter einen Markstein setzen. Weiter konnte damit der wichtigste Korb der Verhandlungen — der Bereich "Fragen der Sicherheit für Europa" — mit einem *konkreten Vertragstext* gefüllt werden.

Das schweizerische Projekt der friedlichen Streitbeilegung erfüllte aber auch noch eine andere wichtige Funktion: Mit diesem ehrgeizigen Vorschlag sollte die Aufrichtigkeit der Absichten der an der Konferenz beteiligten Mächte auf die Probe gestellt werden. Die Initiative diente gleichsam als "*Barometer*" für den Stand der Ost-West-Beziehungen. Mit dem Vorschlag konnte gezeigt werden, ob sich ein Fortschritt über das bisherige System der zwischenstaatlichen Interaktion hinaus als möglich erweist. Andernfalls konnte wenigstens vor der Entstehung gefährlicher Illusionen gewarnt werden.

Es überrascht nicht, dass ausgerechnet dieser Vorschlag in der Konferenzvorbereitung der Schweiz das hauptsächliche Aktionsfeld darstellte, war doch die schweizerische KSZE-Politik stark von der Persönlichkeit Botschafter Bindschedlers geprägt. Zum einen legte dieser in seiner Tätigkeit als Rechtsberater des Politischen Departementes sein *besonderes* Augenmerk auf die Pflege der friedlichen Streitbeilegung. Zum anderen nahm er als Leiter der Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitskonferenz" eine im Vergleich zu Erklärungen seitens der Regierung *skeptische* Haltung gegenüber der Sicherheitskonferenz ein. Das Streitschlichtungsprojekt bildete in seinen Augen gleichsam eine "pièce de résistance" für die Grossmächte, namentlich für die Sowjetunion.

In Anbetracht der dem Projekt wegen des Obligatoriums entgegengebrachten heftigen Widerstände der Grossmächte und der Staaten des Ostens kann abschliessend das Resultat als diplomatischer *Teilerfolg* gewürdigt werden. Im Mandatstext wurde die Schweiz explizit mit der Aufgabe betraut, die Weiterentwicklung in Richtung einer allgemein akzeptablen Methode zur friedlichen Streitbeilegung voranzutreiben. Der "Bindschedler-Entwurf" sollte hierbei Modell stehen. Dass dies im Rahmen der Konferenzfolgen zu geschehen hatte, an deren Entwicklung *alle* KSZE-Staaten beteiligt waren, entsprach einem wichtigen Grundsatz der schweizerischen Initiative.

Der KSZE-Prozess ermöglichte der Schweiz, eine aktive Politik zu betreiben, ohne die althergebrachten Grundsätze der Aussenpolitik in Zweifel zu ziehen. Dadurch, dass ihre Mitarbeit den tradierten aussenpolitischen Prinzipien der Neutralität, Universalität und Disponibilität entsprach, konnte die notwendige *Abstützung der Aussenpolitik in der Innenpolitik* im Fall dieser in

ihrer Art einmaligen Konferenz ohne innenpolitische Widerstände erreicht werden.

Bis heute stellt die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa das einzige politische Forum dar, in dem die Schweiz mit allen anderen inzwischen 54 Mitgliedstaaten die Zukunft unseres Kontinentes mitgestalten kann. Deshalb gilt es, gerade im gegenwärtigen, bezüglich der Gestaltung der Aussenbeziehungen stark polarisierten Umfeld in der Schweiz diesen *Vorteil* für künftige Tätigkeiten im Rahmen der OSZE zu nutzen.

Die Schweiz kann die OSZE als eine Brücke zur Mitgestaltung des europäischen Sicherheitsumfeldes betrachten, um aus ihrer Isolationsstellung in Europa teilweise herauszutreten. Dies ist um so wichtiger, als sich der aussenpolitische Handlungsspielraum des neutralen Kleinstaates nach dem Ende des kalten Krieges verkleinert hat. In einem Umfeld ohne klare Fronten und strategische Gleichgewichte hat der Bedarf an Guten Diensten durch den Neutralen abgenommen. In einer zunehmend multipolaren und interdependenten Welt steigt aber gleichzeitig gerade für den Kleinstaat die Bedeutung von Handlungsfeldern im multilateralen Rahmen.

Entscheidend für den Erfolg der schweizerischen Aussenpolitik wird in Zukunft sein, inwieweit es unserer Regierung gelingt, zum einen aktiv und initiativ in neuen aussenpolitischen Feldern tätig zu werden und zum anderen gleichzeitig dieses Engagement innenpolitisch abzustützen.

BIBLIOGRAPHIE

Quellen

1. Ungedruckte Quellen

Bundesarchiv (BAr)

2001 (E) Zentralregistratur des Eidgenössischen Politischen Departementes
B. 72.9.15.1.(3).1 und B. 72.9.15.2;
"Europäische Sicherheitskonferenz"

Zitiert: Bestand, Akzessionsnummer, Band, Dossier/Jahr, (Klassifizierung)

2001 (E) 1980/83 Bde. 136-138 *Europäische Sicherheitskonferenz 1968-70*

2001 (E) 1982/58 Bde. 99-104 *Europäische Sicherheitskonferenz 1971-73*

2001 (E) 1987/78 Bde. 185-198 *Europäische Sicherheitskonferenz 1973-75*

2001 (E) 1988/16 Bd. 220 *Korrespondenz 1973-75*

2001 (E) 1982/58 Bd. 102 *Handakten Bundesrat Graber 1970-72*

2001 (E) 1987/78 Bd. 188 *Handakten Bundesrat Graber 1973*

2001 (E) 1982/58 Bd. 103 *Handakten Generalsekretär Thalman 1972*

2001 (E) 1987/78 Bd. 185 *Handakten Generalsekretär Thalman 1973*

2001 (E) 1982/58 Bd. 104 *Truppenverminderungen/MBFR 1968-72*

2001 (E) 1988/16 Bd. 198 *Truppenverminderungen/MBFR 1972-75*

2. Gedruckte Quellen

(in chronologischer Reihenfolge)

2.1 Quellensammlungen

2.1.1 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Fastenrath, Ulrich (Hg.). *Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*. Neuwied 1992.

Jacobsen, Hans-Adolf, Wolfgang Mallmann, Christian Meier (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation, Band I. Dokumente zur Aussenpolitik II*. Köln 1973.

Dies. (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation, Band II. Dokumente zur Aussenpolitik II/2*. Köln 1978.

Schramm, Friedrich-Karl, Wolfram-Georg Riggert, Alois Friedel (Hg.). *Sicherheitskonferenz in Europa: Dokumentation 1954-1972: Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich*. Frankfurt am Main 1972.

Volle, Hermann, Wolfgang Wagner (Hg.). *KSZE: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn 1976.

2.1.2 Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik

Schindler, Dietrich (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984.

Stüssi-Lauterburg, Jürg, Pierre Baur (Hg.). *Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960-1990*. Brugg 1991.

2.2 Amtliche Quellen

2.2.1 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, 8. Juni 1973.

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Schlussakte von Helsinki, 1. August 1975. [*BBl* 1975 II 924.]

2.2.2 Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 29. Mai 1874.

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (verschiedene Jahre).

2.2.2.1 Bundesrat

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung. (verschiedene Jahre).

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend internationale Schiedsverträge (11. Dezember 1919). In: *BBl* 1919 V 925.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Internationalen Gerichtshofes (8. Juli 1947). In: *BBl* 1947 II 510.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (20. August 1948). In: *BBl* 1948 II 1177.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandelsassoziation (5. Februar 1960). In: *BBl* 1960 I 841.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Teilnahme der Schweiz an der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (5. Mai 1961). In: *BBl* 1961 I 937.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen der Schweiz zum Europarat (26. Oktober 1962). In: *BBl* 1962 II 1085.

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates (15. Januar 1963). In: *BBl* 1963 I 113.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Gatt) (10. Mai 1966). In: *BBl* 1966 I 713.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 (15. Mai 1968). In: *BBl* 1968 I 1204.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (16. Juni 1969). In: *BBl* 1969 I 1449.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967-1971 (Rechenschaftsbericht) (28. April 1971). In: *BBl* 1971 I 853.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971 (17. November 1971). In: *BBl* 1972 I 1.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971-1975 (13. März 1972). In: *BBl* 1972 I 1025.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften (16. August 1972). In: *BBl* 1972 II 653.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: *BBl* 1973 II 112.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (4. März 1974). In: *BBl* 1974 I 1035.
- Botschaft des Bundesrates über die Beteiligung der Schweiz am Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm (5. Februar 1975). In: *BBl* 1975 I 784.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971-1975 (Rechenschaftsbericht) (23. April 1975). In: *BBl* 1975 I 1641.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 (29. Juni 1977). In: *BBl* 1977 II 813.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sowie die Vergleichs- und Schiedsverträge mit Polen und Ungarn (19. Mai 1993). In: *BBl* 1993 II 1153.

2.2.2.2 Eidgenössische Räte

Protokoll des National- und Ständerates (1969/1970).

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (1971-1975).

Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung (1969-1975).

Geschäftsreglement des National- und Ständerates (1974/1975).

2.2.2.3 Eidgenössisches Politisches Departement

Leitsätze des Politischen Departementes über die Handhabung der Neutralität vom 26. November 1954. In: *VEB* 24 (1954) Nr. 1: 9-13.

EPD: Abteilung für internationale Organisationen. "*Die Schweiz und Europa*". Bern 1970.

2.2.2.4 Veröffentlichte Reden

Graber, Pierre. "Die Stellung der Schweiz in der Welt": Vortrag vom 26. November 1970 in Zürich. In: *Documenta* 4 (1970): 1-29.

Graber, Pierre. "Die Schweiz und Europa": Vortrag vom 25. Mai 1972 in Neuenburg. In: *Documenta* 4 (1972): 12-18.

Graber, Pierre. Ansprache anlässlich der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte vom 30. Juli 1975 in Helsinki. In: *Documenta* 4 (1975): 16-25.

2.3 Nichtamtliche Quellen

2.3.1 Memoiren

Graber, Pierre. *Mémoires et Réflexions*. Lausanne 1992.

Weitnauer, Alfred. *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienste des schweizerischen Staates*. Zürich 1981.

2.3.2 Zeitungen

Basler Nachrichten

Berner Zeitung

Der Bund

Gazette de Lausanne

Journal de Genève

Der Landbote

La Liberté

Luzerner Neueste Nachrichten

Luzerner Zeitung

National-Zeitung

Neue Zürcher Zeitung

Die Ostschweiz

Republikaner

St. Galler Tagblatt

Schweizerische Handels-Zeitung

Sonntags-Journal

Solothurner Zeitung

Tages-Anzeiger

Tribune de Genève

Tribune — Le Matin

Tagwacht

Vaterland

Voix ouvrière

Volksrecht

Die Weltwoche

Zürcher AZ

24 Heures

2.3.3 Chroniken

Année politique suisse — Schweizerische Politik. Hg. Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern. Veröffentlichung der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Bern (1969-1975).

Archiv der Gegenwart. Begr. Heinrich von Sieglar. Hg. Verlag für Zeitarchive.
Bonn-Wien-Zürich (1969-1975).

3. Gespräche/Interviews

Probst, Raymond. Alt Staatssekretär, ehemaliger Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Genf, 20. Oktober 1995.

Riklin, Alois. Professor für Politikwissenschaft, Universität St. Gallen. St. Gallen, 17. Dezember 1994.

Walter, Michel. Bundeshausredaktor des "Schweizer Radio International". Ermatingen, 23. Juni 1995.

Darstellungen

1. Fachbibliographien

Holtermann, Henrik (Hg.). *CSCE: From Idea to Institution: A Bibliography*.
Kopenhagen 1993.

Mallmann, Wolfgang, Christian Meier. "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Auswahlbibliographie 1966-1973". In: *Jahresbibliographie der Bibliothek für Zeitgeschichte* 41 (1972): 408-443.

Schwarz, Günter, Dieter S. Lutz (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Bibliographie zu MBFR, SALT und KSZE*. Militär, Rüstung, Sicherheit 2.
Baden-Baden 1980.

2. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Acimovic, Ljubivoje. "Die blockfreien Länder und die europäische Sicherheit".
In: *Europa-Archiv* 23 (1969): 815-822. [Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 15-22.]

Ders. *Problems of Security and Cooperation in Europe*. Alphen aan den Rijn
1981.

- Altmeppen, Hans. "Entspannungsinitiativen von Nato und Warschauer Pakt seit 1966: Eine synchroptische Darstellung". In: *Beiträge zur Konfliktforschung* 3 (1972): 65-96.
- Becker, Peter. *Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland: Der aussenpolitische Entscheidungsprozess bis zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki*. Bonner Beiträge zur Politikwissenschaft 3. Münster-Hamburg 1992.
- Bergedorfer Gesprächskreis (Hg.). *Entspannungspolitik nach Helsinki: Eine Zwischenbilanz*. Protokoll des Bergedorfer Gesprächskreises zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft 55. Hamburg 1976.
- Birnbaum, Karl E. "Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Die Internationale Politik: Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* (1973/1974): 159-174.
- Ders. *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine Zwischenbilanz der Genfer Kommissionsphase*. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik 2. Bonn 1974.
- Ders. "Die Genfer Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Zwischenbilanz". In: *Europa-Archiv* 10 (1974): 305-317.
- Blech, Klaus. "Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozess: Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz". In: *Europa-Archiv* 22 (1975): 681-692. [Wiederabdruck in: *Volle, Konferenz*, 87-98.]
- Blenk-Knocke, Edda, Bruno Simma (Hg.). *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit: Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE*. Berlin 1979.
- Caflisch, Lucius. "Friedliche Streitregelung im gesamteuropäischen Rahmen". In: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* N.F. 4/5 I (1993): 307-325.
- Delbrück, Jost, Norbert Ropers, Gerda Zellentin (Hg.). *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*. Köln 1977.
- Ferraris, Luigi Vittorio (Hg.). *Report on a Negotiation: Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975*. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Collection de Relations Internationales 7. Alphen aan den Rijn-Genf 1979.
- Frei, Daniel. "Ariadnefaden im Labyrinth der Sicherheitskonferenz". In: *Schweizer Monatshefte* 2 (1974/75): 135-141.

- Freymond, Jacques. "Welches Europa? Gedanken zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit". In: *Europa-Archiv* 7 (1973): 235-246.
- Gasteyer, Curt. "Ein europäischer Rütlichswur? Gedanken zur Europäischen Sicherheitskonferenz". In: *Schweizer Monatshefte* 6 (1975/76): 425-430.
- Ghebali, Victor-Yves. *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*. Brüssel 1989.
- Guz, Eugeniusz, Hans Achim Weseloh (Hg.). *Der Kongress von Helsinki: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Stuttgart 1975.
- Hafner, Gerhard. "Bemühungen um ein gesamteuropäisches Streitbeilegungssystem im Rahmen der KSZE". In: *Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Weltwirtschaft: Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*. Hg. Karl-Heinz Böckstiegel et al. Köln et al. loc. 1988. 147-171.
- Haftendorn, Helga. *Sicherheit und Entspannung: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. 2., überarb. Aufl. Baden-Baden 1986.
- Hillgenberg, Hartmut. "Der KSZE-Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen". In: *Jahrbuch für internationales Recht* 34 (1991): 122-137.
- Institut für politologische Zeitfragen (Hg.). *Ziele sowjetischer Entspannungspolitik*. IPZ-Information: Zitate, Analysen, Kommentare K2. Zürich 1972.
- Lentz, Rüdiger. "KSZE — Ein Beitrag zur 'intersystemaren Kooperation'". In: Klaus-Dieter Schwarz (Hg.). *Sicherheitspolitik: Analyse zur politischen und militärischen Sicherheit*. Bad Honnef 1976. 143-159.
- Lutz, Dieter S. "Der OSZE-Gerichtshof". In: *OSZE-Jahrbuch 1995: Jahrbuch der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*. Hg. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Universität Hamburg. Baden-Baden 1995. 241-253.
- Mietzsch, Oliver. "Die KSZE als regionale Institution zur Konfliktverhütung und Streitbeilegung". In: Michael Staack (Hg.). *Aufbruch nach Gesamteuropa: Die KSZE nach der Wende im Osten*. Forschungsberichte Internationale Politik 15. Münster 1992. 91-117.
- Nerlich, Uwe. "Der Wandel des 'europäischen Systems' und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz". In: *Europa-Archiv* 12 (1970): 415-423. [Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 23-31.]

- Neuhold, Hanspeter. "Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Europa-Archiv* 13 (1973): 445-451. [Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 55-61.]
- Ders. (Hg.). *CSCE: N+N Perspectives: The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States*. The Laxenburg Papers 8. Wien 1987.
- Oellers-Frahm, Karin. "Die obligatorische Komponente in der Streitbeilegung im Rahmen der KSZE". In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 51 (1991): 71-93.
- Paszkowski, Mieczyslaw. "Peaceful Settlement of Disputes and the System of Security and Cooperation in Europe". In: *Studies of International Relations* (Warschau) 4 (1975): 7-26.
- Pokstefl, Josef. "Friedliche Streitbeilegung im Rahmen des Systems der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit aus osteuropäischer Sicht". In: Boris Meissner, Alexander Uschakow (Hg.). *KSZE: Probleme der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Berlin 1975. 89-110.
- Révész, László. *Europäische Sicherheitskonferenz und sowjetische Völkerrechtslehre*. SOI-Sonderdruck 2. Bern 1972.
- Ders. *Zusammenarbeit mit Regierenden oder Regierten? Die osteuropäische Haltung zur Frage der menschlichen Beziehungen und des freien Informationsflusses an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. SOI-Sonderdruck 5. Bern 1974.
- Riggert, Wolfram-Georg, Alois Friedel. "Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Entwicklung von 1954 bis 1972". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2 (1973): 3-15.
- Riklin, Alois. "Beurteilung der KSZE-Schlussakte". In: Ders. et al. *Die Schweiz und die KSZE: Stand 1977*. SAD-Arbeitsheft W 12. Zürich 1977. 9-14.
- Ropers, Norbert. "Die KSZE und ihre Folgewirkungen: Überblick und Zusammenfassung". In: Delbrück, *Grünbuch*, 477-509.
- Royen, Christoph. "Die Einstellung der Sowjetunion und der übrigen osteuropäischen Staaten zu obligatorischen (gerichtlichen und schiedsgerichtlichen) Formen der friedlichen Streitbeilegung". In: Blenk-Knocke/Simma, *Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse*, 401-438.

- Schlotter, Peter, Norbert Ropers, Berthold Meyer. *Die neue KSZE: Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*. Analysen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft 44. Opladen 1994.
- Schwarz, Hans-Peter, Helga Haftendorn (Hg.). *Europäische Sicherheitskonferenz*. Opladen 1970.
- Ders. *Zwischenbilanz der KSZE*. Stuttgart 1977.
- Seidelmann, Reimund. *Der KSZE-Prozess: Perspektiven und Probleme für die Verfriedlichung der europäischen Staatenordnung*. Materialien der Stiftung Entwicklung und Frieden 2/1989. Bonn 1989.
- Vetschera, Heinz. *Sicherheit und Truppenabbau: Die Konferenzen*. Studien und Berichte des Instituts für militärstrategische Grundlagenforschung 5. Wien 1976.
- Volle, Hermann, Wolfgang Wagner (Hg.). *KSZE: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn 1976.
- von Bredow, Wilfried. *Der KSZE-Prozess: Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*. Darmstadt 1992.
- Ders. *Vom Antagonismus zur Konvergenz? Studien zum Ost-West-Problem*. Frankfurt 1972.
- von Plate, Bernard. *Zur Position und Rolle der neutralen Staaten in der Entwicklung der europäischen Ost-West-Beziehungen*. Ebenhausen 1975.
- Wagner, Wolfgang. "Eine Station auf einem langen Wege: Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Europa-Archiv* 15 (1975): 479-482. [Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 63-66.]
- Wettig, Gerhard. *Frieden und Sicherheit in Europa: Probleme der KSZE und MBFR*. Schriftenreihe Militärpolitik 12. Stuttgart 1975.
- Woyke, Wichard, Klaus Nieder, Manfred Görtemaker. *Sicherheit für Europa? Die Konferenz von Helsinki und Genf*. Opladen 1974.
- Zellentin, Gerda. "Für und Wider die Institutionalisierung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)". In: *Europa-Archiv* 4 (1973): 147-150.
- Dies. "Zur Rolle der Konferenzdiplomatie in den Ost-West-Beziehungen". In: Delbrück, *Grünbuch*, 13-26.

Zielinski, Michael. *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess*. Nomos Universitätschriften Politik 13. Diss. Baden-Baden 1990.

3. Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik

Aebi, Alfred. *Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz*. Schriften des SAD 14. Diss. Zürich 1976.

Altermatt, Urs, Roy Preiswerk, Hans Ruh. *Formen schweizerischer Sicherheitspolitik*. Freiburg 1982.

Ders. "Die Schweiz auf dem Weg von der Isolation zur Kooperation". In: Roman Berger et al. *Für den Uno-Beitritt der Schweiz*. Basel 1983. 94-123.

Ders. (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon*. Zürich-München 1991.

Ders. "Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991)". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 61-78.

Bächler, Günther. "Wir können jetzt nicht auch noch vom Frieden verschont werden.!: Funktionen und Dilemmata schweizerischer Sicherheits- und Friedenspolitik nach 1945". In: Walter Leimgruber, Gabriela Christen (Hg.). *Sonderfall? Die Schweiz zwischen Reduit und Europa*. Zürich 1992. 101-114.

Bindschedler, Rudolf. *Die Schweiz in der Völkergemeinschaft von morgen*. Eidgenössische Zukunft 8. Bern 1969.

Ders. "La Conférence sur la sécurité en Europe et le Règlement Pacifique des Différends". In: Roberto Ago et al. (Hg.). *Comunicazioni e Studi XIV: Studi in onore di Gaetano Morelli*. Milano 1975. 101-118.

Ders. "Verfahren zur friedlichen Streiterledigung". In: Riklin, *Handbuch*, 875-889.

Ders. "Internationaler Bezugsrahmen der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 147-158.

Ders. "Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte". In: *Europa-Archiv* 2 (1976): 57-66. [Wiederabdruck in: Volle, *Konferenz*, 99-108.]

- Ders. "Friedliche Streiterledigung". In: Louis-Edouard Roulet (Hg.). *Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuenburg 1980. 155-162.
- Bösch, Joseph. "Epochen der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 81-120.
- Bonjour, Edgar. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bde. Basel-Stuttgart 1970-1980.
- Ders. "Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik in ihren Grundzügen". In: Riklin, *Handbuch*, 57-80.
- Ders. *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*. Basel-Stuttgart 1978.
- Bretscher, Willy. "Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6 (1966): 7-27.
- Brunner, Edouard. "La CSCE, Véhicule de Politique Etrangère pour la Suisse?". In: Diez, *Festschrift für Rudolf Bindschedler*, 611-616.
- Brunner, Hans-Peter. *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele*. Schweizer Studien zum Internationalen Recht 58. Diss. Zürich 1989.
- Cafilisch, Lucius, Blaise Godet. "La Suisse et le règlement pacifique des différends internationaux". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 957-971.
- Däniker, Gustav. "Sicherheitspolitik — Gesamtverteidigung". In: Paul Beurer, Peter Gasser, Ernst Wetter (Hg.). *Sicherheitspolitik und Armee*. Gesamtverteidigung und Armee 1. Frauenfeld 21977. 15-61.
- Ders. *Dissuasion: Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen*. Hg. SAD. Frauenfeld 1987.
- Ders., Kurt R. Spillmann. "Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 591-605.
- Diez, Emanuel. "Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung". In: Urs Altermatt, Judit Garamvölgyi (Hg.). *Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*. Bern-Stuttgart 1980. 431-442.

- Ders. (Hg.). *Festschrift für Rudolf Bindschedler*. Bern 1980.
- du Bois, Pierre. *Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945-1992*. Zürich 1990.
- Frei, Daniel. "Sendungsgedanken in der schweizerischen Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6 (1966): 98-113.
- Ders. *Neutralität — Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld 1967.
- Ders. *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen*. Zürich-Genf 1969.
- Ders. "Aktivere Aussenpolitik der Schweiz?". In: *Europa-Archiv* 24 (1969): 651-671.
- Ders. "Neutralität und Aktivität: Einige theoretische Erwägungen". In: *Schweizer Monatshefte* 7 (1969/70): 60-70.
- Ders. "Die Schweiz im internationalen System". In: Jürg Steiner (Hg.). *Das politische System der Schweiz*. Piper Reihe Sozialwissenschaft 5. München 1971. 163-200.
- Ders. "Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität". In: *Wirtschaft und Recht — Sonderheft "Probleme der Neutralität"* 2 (1974): 109-118.
- Ders. (Hg.). *Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt*. Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung N.F. 5. Zürich 1977.
- Ders. et al. *Weltbild und Aussenpolitik: Untersuchungen zur aussenpolitischen Meinungsbildung im schweizerischen Parlament*. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft 4. Frauenfeld 1980.
- Ders. "Internationaler Kontext: Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen". In: Alois Riklin (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz: Band 1: Grundlagen*. Bern-Stuttgart 1983. 465-537.
- Freymond, Jacques (Hg.). *La Suisse et la diplomatie multilatérale*. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales-Presses 5. Genf 1978.
- Gabriel, Jürg Martin. "Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28 (1988): 17-31.
- Ders. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld 1990.
- Gasteyger, Curt. "Sicherheitspolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 197-222.

- Ghebali, Victor-Yves. "Switzerland and the Issue of Peaceful Settlement of Disputes within the CSCE Process". In: Marko Milivojevic, Pierre Maurer (Hg.). *Swiss Neutrality and Security: Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*. New York-Oxford-München 1990. 162-171.
- Ginther, Konrad. "Die Grundzüge des schweizerischen Entwurfs eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung: Überlegungen zur völkerrechtlichen Bedeutung von 'Entspannung'". In: *Archiv des Völkerrechts* 3/4 (1978): 295-332.
- Gyger, Walter. *Schweizerische Neutralität II: Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*. SAD-Arbeitsheft S 7. Zürich 1974.
- Ders. *Schweizerische Neutralität in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*. SAD-Arbeitsheft S 9. Zürich 1974.
- Haug, Hans. *Neutralität und Völkergemeinschaft*. Zürich-St.Gallen 1962.
- Hübscher, Werner. *Sicherheitskonferenz*. Dipl. St. Gallen 1972. (mimeo)
- Ders. "Die Schweiz und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". In: *Schweizer Rundschau* 1 (1973): 15-47.
- Ders. *Die Schweiz und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. SAD-Arbeitsheft W 9. Zürich 1973.
- Hieronymi, Otto. *La crise internationale et la sécurité de la Suisse*. Genf 1988.
- Jacobi, Klaus. "Schweizerische Europapolitik". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 409-424.
- Jagmetti, Carlo. "Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit der Schweiz". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 211-220.
- Jolles, Paul. "Schweizerische Europapolitik". In: Riklin, *Handbuch*, 397-422.
- Kälin, Walter, Alois Riklin. "Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 167-189.
- Ders. "Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik". In: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* N.F. 105/II (1986): 249-382.
- Köppel, Thomas. *Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945-1973*. Liz. Zürich 1993. (mimeo)
- Linke, Manfred. *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Diss. Chur-Zürich 1995.

- Moeri, Jacqueline. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. Diss. St. Gallen 1990.
- Münch, Fritz. "Zur schweizerischen Initiative für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in Helsinki und Montreux, 1973 und 1978". In: Diez, *Festschrift Bindschedler*, 385-405.
- Näf, Beat. "Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens". In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 11 (1982): 595-602.
- Ders. "Anfang und erste Entwicklung einer schweizerischen Strategie (Sicherheitspolitik) 1969-1973". In: *SAMS-Informationen* 1 (1984): 51-146.
- Probst, Raymond. "Die Schweiz und die internationale Gerichtsbarkeit". In: *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* 17 (1960): 99-146.
- Ders. *"Good Offices" in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht-Boston-London 1989.
- Renk, Hans-Jörg. "Vor 20 Jahren: Schlussakte von Helsinki: Die Rolle der Schweiz bei der Entstehung der KSZE". In: *NZZ*, Nr. 175, 31. Juli 1995.
- Renk, Hans-Jörg. *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972-1975*. Bern-Stuttgart-Wien 1996.
- Riklin, Alois. *Modell einer schweizerischen Aussenpolitik: Ein Diskussionsbeitrag*. SAD-Arbeitsheft W 6. Zürich 1970.
- Ders. "Neutralität — Mittel zu welchem Zweck?". In: *Wirtschaft und Recht — Sonderheft "Probleme der Neutralität"* 2 (1974): 121-126.
- Ders., Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern-Stuttgart 1975.
- Ders. *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft 1. Bern-Stuttgart 1975.
- Ders. "Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik". In: Ders., *Handbuch*, 21-56.
- Ders. "Funktionen der schweizerischen Neutralität". In: Bernard Prongué et al. (Hg.). *Passé pluriel: En hommage au professeur Roland Ruffieux*. Freiburg 1991. 361-394.

- Ders., Hans Haug, Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern-Stuttgart-Wien 1992.
- Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuenburg 1980.
- Ruch, Jean-Daniel. "La CSCE et la Suisse". In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 2 (1992): 56-70.
- Senn, Hans. *Friede in Unabhängigkeit: Von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld 1983.
- Simma, Bruno, Dieter Schenk. "Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung". In: Blenk-Knocke/Simma, *Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse*, 363-400.
- Dies. "Friedliche Streiterledigung in Europa: Überlegungen zum schweizerischen KSZE-Vorschlag". In: *Europa-Archiv* 14 (1978): 419-430.
- Spillmann, Kurt R. "Sicherheit und Sicherheitspolitik — einst und jetzt". In: Ders., Rolf Kieser. *Blickpunkt Schweiz: 27 Ansichten*. Zürich 1995. 79-98.
- Stamm, Konrad. *Die Guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Diss. Bern-Frankfurt 1974.
- Tanner, Jakob. "Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation". In: Paul Bairoch, Martin Körner (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jahrhundert)*. Zürich 1990. 409-428.
- Ders. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern 1993.
- von Grünigen, Marianne, Josef Schärli. "Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)". In: Riklin, *Neues Handbuch*, 569-588.
- von Grünigen, Marianne. "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und Neutralität". In: *Bewaffnete Neutralität heute: Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift* (1992): 47-56.
- van Ooyen, Robert Christian. *Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945*. Europäische Hochschulschriften XXXI/203. Diss. Frankfurt am Main et al. loc. 1991.
- von Tschärner, Benedikt. *Aussenwirtschaft und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz*. Zürich 1984.

- Ders. "Die Schweiz und die OSZE". In: René Rhinow (Hg.). *Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel 1995. 73-86.
- Widmer, Sigmund. "Parlament und Aussenpolitik". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28 (1988): 33-44.
- Wyder, Rudolf. *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 10. Diss. Bern-Stuttgart 1984.

ANHANG

Schweizerischer Entwurf für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten

CSCE II/B/1 vom 18. September 1973 in Genf *

(Original in der Konferenzsprache Deutsch)

* Der nachstehend reproduzierte Entwurf der schweizerischen Delegation für einen *Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten*, der am 18. September 1973 zu Beginn der Genfer Kommissionsphase unterbreitet wurde, ist entnommen aus: *Europa-Archiv* 2 (1976): D 38-52. Wiederabdruck in: Hermann Volle, Wolfgang Wagner (Hg.). *KSZE: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn 1976. 325-339.
Wortlaut mit den im Originalentwurf beigefügten Kommentaren in: Hans-Adolf Jacobsen, Wolfgang Mallmann, Christian Meier (Hg.). *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation, Band II*. Dokumente zur Aussenpolitik II/2. Köln 1978. 718-774.

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987) **vergriffen**
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989) **vergriffen**
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der "Flexible Response" und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie - Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1991 (1991) **vergriffen**
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991) **vergriffen**
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the "Yugoslav People's Army" (1992) **vergriffen**

(Fortsetzung nächste Seite)

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent - The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969-1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann und Mauro Mantovani (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 29 Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina - Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie (1993) **vergriffen**
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 31 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte III - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1993 (1994)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 33 Mauro Mantovani: Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)

ISBN 3-905641-48-8

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

