

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 62 (2012)

**Heft:** 1

  

**Artikel:** Die Reaktion der Schweiz auf den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz : innerer Entscheidungsprozess und diplomatische Aktivitäten 1969-1972

**Autor:** Rosin, Philip

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-306518>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 08.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Die Reaktion der Schweiz auf den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz

*Innerer Entscheidungsprozess und diplomatische Aktivitäten 1969–1972*

Philip Rosin

### **Summary**

*In 1969 the Swiss Foreign Office reacted with reservation to the Eastern proposal for a European Security Conference. A possible participation of Switzerland was made dependent on the compatibility with the Swiss neutrality and the involvement of the United States. In Berne, the perspectives of the Détente were at first, after internal meetings and diplomatic discussions, regarded with scepticism. In December 1969 the Swiss Foreign Office established a study group, which presented a detailed report in July 1970. It supported the idea of participation at the conference and set the goals of recognizing the principle of neutrality and establishing a system for a peaceful settlement of international disputes. In the summer of 1970, in response to two initiatives from MPs, Foreign Minister Graber had to explain the government's position on the conference proposal to both chambers of the Parliament. In the run-up to the Multilateral Talks, Ambassador Thalman visited six Eastern European countries. In the fall of 1972 the Foreign Office and the Department of Defense elaborated two reports on the security conference, in which the diplomats were less skeptical than the military. The decision of the Federal Council in favor of a Swiss participation at the Multilateral Talks was part of the larger strategy for a more active foreign policy. Furthermore it was in accordance with the "primacy of utility" (Hans Ulrich Jost), in the sense that the involvement within the CSCE enabled Switzerland to extend its contacts with the Eastern European countries and to find a "compensation" for the UNO and the EEC.*

Im Verlauf der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts vollzog sich in den internationalen Beziehungen der Wandel von einer Phase der Konfrontation im Ost-West-Konflikt hin zur Ära der Entspannung, deren Höhen und Tiefen das nachfolgende Jahrzehnt prägen sollten.<sup>1</sup> Détente bedeutete nicht etwa das Ende des Kalten Krieges, sondern «it meant managing the Cold War in a safer and more controlled manner as to minimize the possibility either of accidental war or of a destabilizing arms spiral».<sup>2</sup> Einen wichtigen Impuls zum Durchbruch der Entspannungspolitik gaben die Regierungswechsel in Washington und Bonn im Jahr 1969. Sowohl die globale Gleichgewichtspolitik der USA unter der Nixon/Kissinger-Administration als auch die sogenannte «Neue Ostpolitik» der Regierung Brandt/Scheel sorgten für neue Dynamik in den internationalen Beziehungen.

In diesem veränderten Klima der Entspannung gelangte auch der von der Sowjetunion seit dem Jahr 1954 immer wieder vorgebrachte Vorschlag für eine Europäische Sicherheitskonferenz zum Durchbruch, aus dem schliesslich die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgehen sollte. Die Sowjetunion verfolgte hierbei das Ziel, in einer Art «Ersatz-Friedenskonferenz» den territorialen Status quo in Europa sanktionieren zu lassen und von den USA als gleichberechtigte Macht anerkannt zu werden.<sup>3</sup> Nach einer im November 1972 erdffneten Vorbereitungskonferenz in Helsinki fand die eigentliche Verhandlungsphase der KSZE vom September 1973 bis Juli 1975 in Genf statt. Als Ergebnis unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten am 1. August 1975 in Helsinki die KSZE-Schlussakte. Mit der darin enthaltenen Klausel über die Mdglichkeit friedlicher Grenzvernderungen und dem berühmten Korb III zur Wahrung der Menschenrechte entsprach das Verhandlungsergebnis jedoch kaum noch den ursprünglichen Vorstellungen der Sowjetunion. Schliesslich wurde die KSZE-Schlussakte «zur Magna Charta im Prozess der Beendigung des Kalten Krieges und der Auflsung des Warschauer Paktes».<sup>4</sup>

1 Der Beitrag basiert auf einem Referat im Rahmen der von den «Diplomatischen Dokumenten der Schweiz» veranstalteten Tagung «Zwischen europäischer Integration und Dekolonisation. Die internationalen Beziehungen der Schweiz in den 60er Jahren» am 12. November 2009 im Schweizerischen Bundesarchiv in Bern. Eine Publikation des Verfassers zur Rolle der Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983 ist in Vorbereitung.

2 Robert J. McMahon, *The Cold War. A very short introduction*, Oxford 2003, S. 122.

3 Klaus Hildebrand, «Der Kalte Krieg als Détente. Zur Phanomenologie der Staatenwelt wahrend der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts», in: Ders., *Der Flug des Ikarus. Studien zur deutschen Geschichte und internationalen Politik*, München 2011, S. 121–133, S. 129f.

4 Michael Salewski, *Geschichte Europas. Staaten und Nationen von der Antike bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 1090.

In der KSZE waren alle europäischen Länder (ausser Albanien) sowie die USA und Kanada vertreten, neben den Mitgliedsstaaten der NATO und des Warschauer Pakts also auch die neutralen und blockfreien Staaten.<sup>5</sup> Unter den Staats- und Regierungschefs, die am 1. August 1975 in Helsinki die Schlussakte unterzeichneten, befand sich auch der schweizerische Aussenminister Pierre Graber<sup>6</sup> in seiner Funktion als Bundespräsident. Dass die Schweiz an den KSZE-Verhandlungen teilgenommen hatte, war keine Selbstverständlichkeit, sondern eher aussergewöhnlich, wenn man an die damalige Nichtmitgliedschaft der Eidgenossenschaft in der Hauptorganisation der Vereinten Nationen (UNO)<sup>7</sup> und an die relative Zurückhaltung der Schweiz gegenüber dem europäischen Integrationsprozess<sup>8</sup> denkt, wobei jedoch «die offizielle Ablehnung der Integrationsvariante EWG-Beitritt nicht mit einer Ablehnung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzepte der EG zu verwechseln ist».<sup>9</sup>

Die internationalen Rahmenbedingungen nach 1945 begünstigten ein Festhalten der Schweiz an der Neutralität. Sie diente sowohl als Rechtfertigung für die enge Kooperation mit den Achsenmächten während des vergangenen Weltkriegs als auch als Begründung für die Abstinenz von den Vereinten Nationen und dem europäischen Integrationsprozess im beginnenden Ost-West-Konflikt.<sup>10</sup> In der Konsequenz verfolgte die Eidgenossenschaft in den fünfziger und sechziger Jahren eine «äusserst zurückhaltende Diplomatie».<sup>11</sup> Wie die Schweiz auf den Vorschlag zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz reagierte, und

5 Zu der Gruppe der sogenannten N+N-Staaten gehörten die Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland, Jugoslawien, Zypern, Malta, San Marino und Liechtenstein; vgl. Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009.

6 Vgl. Pierre du Bois, Pierre Graber, in: Urs Altermatt (Hg.), *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, 2. Auflage, Zürich/München 1992, S. 528–533.

7 Zum Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vgl. Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik 1969–1986*, Zürich 2004 (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 7); Carlo Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*, Zürich 2001 (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 4).

8 Zur Europapolitik der Schweiz vgl. Dieter Freiburghaus, *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*, Zürich 2009.

9 Thomas Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik 1947–1974*, Zürich 2006, S. 388 (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 9).

10 Georg Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs seit 1943*, Bern 2004, S. 36f.

11 Volker Reinhardt, *Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute*, München 2011, S. 454.

weshalb im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) schliesslich trotz Kritik die Weichen für eine Teilnahme an der KSZE gestellt wurden, zeigt ein Blick auf die innen- und aussenpolitischen Entwicklungen der Jahre 1969 bis 1972.

### **Budapester Appell und finnische KSZE-Initiative**

Mit der «Bukarester Deklaration» vom 6. Juli 1966 hatten die kommunistischen Länder zunächst erfolglos versucht, ihr Ziel einer gesamt-europäischen Konferenz erneut zu propagieren. Der östliche Vorschlag war damals auch auf der jährlichen Botschaftertagung des EPD kontrovers diskutiert worden, wobei der Vertreter in Kairo, Robert Maurice, die Interessenlage der Schweiz bereits helllichtig erkannt hatte: «La Suisse pourrait-elle alors refuser de participer à une conférence qui vise la paix? Une abstention paraîtrait paradoxale. Notre participation, au contraire, répondrait à certaines critiques qui nous sont adressées tant en Suisse qu'à l'étranger sur le manque de dynamisme de notre politique.»<sup>12</sup>

Im März 1969 erneuerten die Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts ihren Konferenzvorschlag mit dem sogenannten «Budapester Appell». Im Mai 1969 ergriff schliesslich die finnische Regierung die Initiative, indem sie die Konferenzidee begrüsst und sich als Gastgeberin hierfür anbot.<sup>13</sup> Nachdem sich der Bundesrat in seiner Sitzung am 9. Juli mit der Angelegenheit befasst hatte,<sup>14</sup> nahm die Schweiz in einer Pressemitteilung des EPD am 24. Juli 1969 erstmals öffentlich zum Konferenzvorschlag Stellung. Sie vermied es darin, eine eigene qualitative Einschätzung der Konferenzidee vorzunehmen, sondern äusserte nur, «dass die Schweiz das Interesse, das an einer solchen Konferenz besteht, anerkennt, da ihr nichts gleichgültig sein kann, was den Frieden in Europa betrifft».<sup>15</sup> Des Weiteren wurde betont, dass eine Teilnahme der Schweiz «nur entsprechend den Leitlinien ihrer immerwährenden Neutralität erfolgen [könne] und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sie nicht in den letzten Weltkrieg verwickelt war». Damit stellte die Schweiz klar, dass ihre Beteiligung an möglichen Verhandlungen an der

12 Dodis, Protokoll der Botschaftertagung 1966, [www.dodis.ch/30805](http://www.dodis.ch/30805).

13 Vgl. Thomas Fischer, «'A mustard seed grew into a bushy tree'. The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969», in: *Cold War History* 9 (2009), S. 177–201.

14 Vgl. Dodis, Conseil Fédéral. Séance No. 1180: Conférence européenne de sécurité, 9.7.1969, [www.dodis.ch/32403](http://www.dodis.ch/32403).

15 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 2001, (E), 1980/83, Bd. 136 (Europäische Sicherheitskonferenz), Eidgenössisches Politisches Departement. Pressemitteilung, 24.7.1969.

Neutralitätspolitik als der obersten aussenpolitischen Maxime des Landes ausgerichtet sein würde. Eine Sicherheitskonferenz durfte nicht auf die Konsequenzen des Zweiten Weltkrieges und die damit in Verbindung stehende deutsche Teilung begrenzt sein, sondern musste vielmehr einen breiteren Rahmen der Ost-West-Beziehungen umfassen. Darüber hinaus formulierte das EPD noch eine weitere, auf den ersten Blick nicht unbedingt naheliegende Bedingung. So wurde betont, die Konferenz müsse «auch aussereuropäischen Mächten offenstehen, die seit dem zweiten Weltkrieg an der Sicherheit Europas beteiligt sind».<sup>16</sup> Gemeint war hiermit eine Teilnahme der USA und Kanadas. Die Schweiz hatte also von Beginn an ein eigenes Interesse an einer Einbeziehung Washingtons. Die Überlegungen Berns waren wesentlich von der Sorge um das Gleichgewicht zwischen Ost und West bestimmt. Eine rein europäische Konferenz wäre zwangsläufig von der Sowjetunion dominiert worden, wie der Schweizer Diplomat Edouard Brunner rückblickend erläuterte.<sup>17</sup>

Ein Gleichgewichtssystem wirkt sich in der Regel positiv auf den Handlungsspielraum eines neutralen Staates aus, während Hegemoniebestrebungen eine Begrenzung des Einflusses oder gar eine Gefahr darstellen können,<sup>18</sup> was Edgar Bonjour einmal als «eine Art Verwandtschaft und geheime Anziehungskraft»<sup>19</sup> zwischen europäischem Gleichgewicht und schweizerischer Neutralität bezeichnet hat. Durch das sicherheitspolitische Engagement der USA wurde im Kalten Krieg das militärische und politische Gleichgewicht in Europa aufrechterhalten. Es minderte zugleich den Handlungsdruck auf die Schweiz, sich in politische, militärische oder wirtschaftliche Strukturen integrieren zu müssen. Die Stellung der neutralen Schweiz in der Staatenwelt hing also nicht unwesentlich vom Umfang der militärischen Verpflichtungen der USA in Europa ab. Die Berner Diplomaten beurteilten den Ost-West-Konflikt Ende der sechziger Jahre primär unter dem Aspekt des Mächtegleichgewichts zwischen den Grossmächten. Der Bericht des EPD zur Europäischen Sicherheitskonferenz vom Juli 1970 hob die hohe Bedeutung der USA anschaulich hervor, denn «in schweizerischer Sicht ist es ein vordringliches Anliegen, dass eine ausreichende amerikanische Prä-

16 BAR, Pressemitteilung.

17 Institut universitaire de hautes études internationales Genève (Hg.), *Le rôle de la Suisse à la CSCE. Témoignage de l'Ambassadeur Edouard Brunner*, recueilli par le Professeur Victor-Yves Ghebali, Genf 2003, S. 2.

18 Klaus Hildebrand, «Prinzip Ununiversalität. Neutralität – einst und jetzt», in: Hildebrand, *op. cit.*, S. 287–292, S. 289.

19 Edgar Bonjour, *Europäisches Gleichgewicht und schweizerische Neutralität*. Rektoratsrede gehalten am 23. November 1946, Basel 1946, S. 4.

senz in Europa die Glaubwürdigkeit der NATO als Gegengewicht zum Warschauer Pakt gewährleisten».<sup>20</sup>

### **Einrichtung der Arbeitsgruppe im EPD und Enckell-Mission**

Im Dezember 1969 entschied das EPD, eine interne Arbeitsgruppe einzurichten,<sup>21</sup> die die weitere Entwicklung des Konferenzprojekts begleiten und einen detaillierten Bericht aus Sicht der Schweiz erarbeiten sollte. Die organisatorische Grundlage hierzu war bereits im Sommer geschaffen worden. In der erwähnten Sitzung vom 9. Juli 1969 hatte der Bundesrat nämlich beschlossen, «d'autoriser le Département politique à constituer, en cas de besoin et le moment venu, un groupe de travail destiné à clarifier les desiderata de la Suisse en matière de sécurité européenne».<sup>22</sup>

Eine dezidiert kritische Haltung zum Konferenzprojekt nahm der designierte Leiter der Arbeitsgruppe und Rechtsberater des EPD, Rudolf Bindschedler, ein.<sup>23</sup> In der ersten Besprechung zur Konstituierung der Arbeitsgruppe am 16. Dezember 1969 äusserte er offen die Überzeugung, «dass nichts dahinter steckt. [...] Gewaltverzicht ist lediglich ein neues Wort für Nichtangriffspakt. Bekanntlich waren Nichtangriffspakte schon früher nichts wert.»<sup>24</sup> Einen positiven Aspekt aus Sicht der Schweiz besass das Konferenzprojekt nach Meinung Bindschedlers immerhin, denn «eine Sicherheitskonferenz böte die Gelegenheit, die Neutralität anerkennen zu lassen. Die Neutralität ist namentlich mit Bezug auf die Sowjetunion, die Vereinigten Staaten und die UNO nicht oder nicht eindeutig geregelt.» In der Tat sollte auf Initiative der Schweiz die Neutralität später im Prinzipienkatalog (Korb I) der KSZE-Schlussakte Erwähnung finden.<sup>25</sup>

20 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 138 (Europäische Sicherheitskonferenz), Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz. Bericht der Arbeitsgruppe, 7.7.1970.

21 Vgl. Dodis, Eidgenössisches Politisches Departement. Europäische Sicherheitskonferenz: Echo auf die Vorschläge der Warschauer Pakt-Staaten; Haltung der Schweiz, 11.12.1969, [www.dodis.ch/32406](http://www.dodis.ch/32406).

22 Dodis, Conseil Fédéral, [www.dodis.ch/32403](http://www.dodis.ch/32403).

23 Bindschedler war zudem Professor für Völkerrecht an der Universität Bern; vgl. zu seiner Tätigkeit in EPD Emanuel Diez, «Botschafter Bindschedler als Rechtsberater des Politischen Departementes», in: Emanuel Diez, Jean Monnier u.a. (Hg.), *Festschrift für Rudolf Bindschedler*, Bern 1980, S. 1–13.

24 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 136 (Europäische Sicherheitskonferenz), Protokoll der Besprechung vom 16. Dezember 1969; auch verfügbar unter [www.dodis.ch/32405](http://www.dodis.ch/32405).

25 «Sie [die Teilnehmerstaaten] haben ebenfalls das Recht, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Vertragspartei bilateraler oder multilateraler

Seit dem Sommer 1969 erörterte die Schweiz den Konferenzvorschlag zudem im Rahmen ihrer bilateralen diplomatischen Kontakte. Im Gespräch mit dem österreichischen Aussenminister Kurt Waldheim im Oktober 1969 vereinbarte Bundesrat Willy Spühler in der Frage der Sicherheitskonferenz einen engen Meinungs austausch zwischen den beiden neutralen Ländern.<sup>26</sup> Anfang 1970 ernannte die finnische Regierung den erfahrenen Diplomaten Ralph Enckell zum Sonderbotschafter. Seine Aufgabe bestand darin, bei den europäischen Regierungen ein Meinungsbild einzuholen und für die Idee einer Europäischen Sicherheitskonferenz zu werben. Seine erste Reise führte Enckell im März 1970 nach Bern. Der Sonderbotschafter suchte die Bedenken der Schweiz mit dem Argument zu zerstreuen, dass es für die derzeitige Lage in Europa keinen Präzedenzfall gebe und neue Lösungsansätze gefunden werden müssten. Botschafter Bindschedler äusserte hingegen die Befürchtung, «dass ein Misserfolg der vorgeschlagenen Konferenz die gegenwärtige Lage in Europa nur noch verschlimmern würde».<sup>27</sup>

### **Divergenzen mit Österreich in der Konferenzfrage**

Die Schweiz setzte auch ihre Konsultationen mit Österreich zu Fragen der Sicherheitskonferenz fort. Das Thema war Gegenstand von Gesprächen während des Besuchs des österreichischen Bundeskanzlers Bruno Kreisky am 3. und 4. Juni 1970 in Bern. Dabei zeigten sich deutliche Unterschiede in der Bewertung des Konferenzprojekts. Kreisky führte aus, dass die Konferenz seiner Meinung nach nur mit geringem Risiko verbunden sei. Der Sowjetunion als Initiatorin müsse an einem guten Verlauf schliesslich besonders gelegen sein. Der österreichische Aussenminister Rudolf Kirchschläger äusserte in diesem Zusammenhang die Hoffnung auf menschliche Erleichterungen – als konkretes Beispiel nannte er grössere Freizügigkeit im Reiseverkehr – für die Bevölkerungen in Osteuropa. Dieser Grund, so Kirchschläger, spräche «nach österreichischer Auffassung für die Durchführung der vorgeschlagenen

ler Verträge zu sein oder nicht zu sein, einschliesslich des Rechtes, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein; desgleichen haben sie das Recht auf Neutralität. Vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schlussakte, S. 9.

26 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 136 (Europäische Sicherheitskonferenz), Offizieller Besuch des Vorstehers des Eidg. Politischen Departements in Wien. Protokoll der beiden Arbeitssitzungen vom 27. Oktober 1969.

27 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 137 (Europäische Sicherheitskonferenz), Besuch des finnischen Sonderbotschafters, Ralph Enckell, in Bern vom 24. bis 25. März 1970. Protokoll.

Konferenz».<sup>28</sup> In der österreichischen Analyse war der Blick somit ganz klar nach Osten gerichtet. Wien sah vor allem die Chancen einer Sicherheitskonferenz.<sup>29</sup>

Ganz anders war die Haltung der Schweiz. Der neue Aussenminister Pierre Graber teilte mit, dass sein Land von einer negativeren Lagebeurteilung ausgehe. Hierzu erläuterte Botschafter Albert Weitnauer, dass sich Amerika derzeit in einer Krise befinde, die für Europa negative Folgen haben könne. Es sei nicht damit zu rechnen, dass Länder wie Frankreich und Grossbritannien im Falle einer Reduktion oder eines Abzugs der amerikanischen Truppen ihr Militärpotential wesentlich erhöhen würden. Die wichtigste Frage sei deshalb «die amerikanische militärische Präsenz in Europa».<sup>30</sup> Die Schweiz argumentierte somit wieder unter dem Blickwinkel des Mächtegleichgewichts. Für die Bewertung des EPD war die Entwicklung in Westeuropa und im transatlantischen Verhältnis entscheidend. Bundeskanzler Kreisky sah ähnlich wie sein westdeutscher Amtskollege und Parteifreund Willy Brandt durch die Entspannung neue Möglichkeiten im Verhältnis zu Osteuropa. Diese optimistische Haltung wurde von der Schweiz zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht geteilt.

Aus der Perspektive Berns stellte sich die sicherheitspolitische Beurteilung bedrohlicher dar als für Österreich, das geographisch stärker exponiert war. Abrüstungsfragen wurden später zwar getrennt von der KSZE im Rahmen der MBFR-Verhandlungen in Wien geführt, doch zu Beginn der siebziger Jahre wurde noch über ihre mögliche Einbeziehung in die Agenda einer Europäischen Sicherheitskonferenz diskutiert. Nach Ansicht der österreichischen Regierung kam der militärischen Abrüstung in der Entspannungspolitik hohe Bedeutung zu.<sup>31</sup> Die Diplomaten der Eidgenossenschaft hielten diese Haltung für naiv und gefährlich. In schweizerisch-österreichischen Konsultationen im Juni 1971 kritisierte Botschafter Bindschedler die Abrüstungsdebatte im Nachbarland und erklärte, Bern habe «kein Interesse daran, dass im

28 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 138 (Europäische Sicherheitskonferenz), Besuch des österreichischen Bundeskanzlers, Bruno Kreisky, in Bern vom 3. bis 4. Juni 1970. Protokoll.

29 In öffentlichen Stellungnahmen und Gesprächen mit Vertretern östlicher Staaten äusserte sich die Wiener Regierung gleichwohl zurückhaltender; vgl. Benjamin Gilde, «Kein Vorreiter». Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969–1973», in: Helmut Altrichter, Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*, München 2011, S. 41–50.

30 BAR, Besuch des österreichischen Bundeskanzlers.

31 Fischer, *Neutral*, *op. cit.*, S. 122.

Osten der Schweiz ein ‘Loch’ entsteht».<sup>32</sup> Wie sich zeigt, herrschte im Denken der Schweizer Entscheidungsträger noch die enge Verbindung zwischen der aussenpolitischen Staatsmaxime der Neutralität und dem innenpolitischen Ziel der Wehrhaftigkeit vor. In diesem Sinne erläuterte EPD-Generalsekretär Ernesto Thalmann den österreichischen Gästen, Neutralität könne «nach schweizerischer Auffassung nur eine bewaffnete Neutralität sein».<sup>33</sup>

### **Bericht der Arbeitsgruppe**

Der hundertseitige Bericht der Arbeitsgruppe des EPD zur Europäischen Sicherheitskonferenz wurde im Juli 1970 abgeschlossen.<sup>34</sup> In den Schlussfolgerungen hiess es, die Schweiz solle «eine aktive Rolle spielen und [...] auch eigene Initiativen ergreifen».<sup>35</sup> Als weiteres inhaltliches Ziel neben einer Anerkennung der Neutralität wurde die Erarbeitung eines Verfahrens zur friedlichen Streiterledigung genannt. Ein solcher Vorschlag stand in der Tradition diplomatischer Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Streitschlichtung<sup>36</sup> und unterstrich darüber hinaus ihre Absicht, auf einer Sicherheitskonferenz Zukunftsfragen in den Mittelpunkt zu stellen. Wie es im Bericht abschliessend hiess, sei die Haltung der Schweiz durch «[i]llusionsloses Interesse»<sup>37</sup> gekennzeichnet. Diese Formulierung veranschaulicht gut die ambivalente Haltung der Berner Diplomaten. Eine Europäische Sicherheitskonferenz wurde sowohl als Chance als auch als Risiko interpretiert.

Die Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe des EPD lautete folgendermassen: «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 nöti-

32 BAR, E 2001 E-01, 1982/58, Bd. 99 (Europäische Sicherheitskonferenz), Besuch des Leiters der Politischen Abteilung II im österreichischen Aussenministerium, Botschafter Dr. Arno Halusa, vom 29. bis 30. Juni 1971.

33 BAR, Besuch des Leiters der Politischen Abteilung II im österreichischen Aussenministerium.

34 Für eine ausführliche Darstellung des Berichts vgl. Christoph Breitenmoser, *Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürich 1996 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 40).

35 BAR, Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz.

36 Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1972–1975*, Bern 1996, S. 93.

37 BAR, Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz.

genfalls besondere schweizerische Interessen wahren zu können.»<sup>38</sup> Das EPD war trotz Bedenken zur Teilnahme bereit. Hierbei spielte nicht zuletzt die historische Erfahrung mit der UNO und der europäischen Integration eine Rolle, wie einer Aussage des Leiters des Politischen Sekretariats, Albert Natural, zu entnehmen ist: «Wenn die Schweiz nicht von Anfang an dabei ist, könnten ihr Schwierigkeiten entstehen, später einzusteigen.»<sup>39</sup> Im Zusammenhang mit dem Nichtbeitritt zur UNO 1945/46 hatte sich die damals unter anderem von William Rappard vertretene Position, zunächst abzuwarten, um später zu vermeintlich besseren Bedingungen – sprich bezogen auf die UNO mit Neutralitätsvorbehalt – doch noch beitreten zu können, als falsch erwiesen, weil sich die einmal getroffene Entscheidung später kaum mehr revidieren liess.<sup>40</sup>

Mit dem Bericht der Arbeitsgruppe vom Juli 1970 kann mit Christian Nuenlist in der Tat vom Beginn einer «aktiven Rolle»<sup>41</sup> der Schweiz gegenüber der KSZE gesprochen werden. Der Bericht bildete eine gute inhaltliche Grundlage für die weiteren bilateralen Gespräche mit anderen Staaten und bewegte sich in den traditionellen Bahnen der Schweizer Neutralitätspolitik.<sup>42</sup> Darüber hinaus verfügte die Eidgenossenschaft mit der friedlichen Streiterledigung und der Neutralitätsanerkennung nun über eigene originäre Vorschläge, die sie nach aussen vertreten konnte. Wie Bundesrat Graber in einer Ansprache an der Universität Zürich am 26. November 1970 betonte, sei das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit «eines der wirksamsten Mittel, um die internationale Sicherheit und den Frieden zu stärken».<sup>43</sup>

## **Interpellationen aus dem National- und Ständerat**

Das war auch innenpolitisch von Bedeutung, denn in zwei Interpellationen musste der Bundesrat in der Sommersession des Jahres 1970 erstmals gegenüber den eidgenössischen Räten zum Konferenzprojekt

38 BAR, Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz.

39 BAR, Protokoll der Besprechung vom 16. Dezember 1969; auch verfügbar unter [www.dodis.ch/32405](http://www.dodis.ch/32405).

40 Moos, *op. cit.*, S. 40f.

41 Christian Nuenlist, «Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators 1969–1975», in: Ders., Andreas Wenger, Vojtech Mastny (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited 1965–1975*, London / New York 2008, S. 201–221, S. 205.

42 Fischer, *Neutral*, *op. cit.*, S. 129.

43 BAR, E 2812, 1985/204, Bd. 4 (Handakten Graber), Die Stellung der Schweiz in der Welt. Ansprache von Bundesrat Pierre Graber in der Aula der Universität Zürich aus Anlass des 25jährigen Bestehens der Vereinten Nationen, 26. November 1970.

Stellung beziehen.<sup>44</sup> Mit ihren im Juni beziehungsweise November 1969 eingereichten Initiativen trugen die beiden Parlamentarier mit dazu bei, dass es zu einer intensiven Beschäftigung seitens des EPD mit dem Konferenzprojekt kam.

Nach Ansicht von Nationalrat Walter Renschler (SP) sollte die Schweiz bei der Vorbereitung der Konferenz eine führende Rolle spielen und zudem Genf als möglichen Tagungsort vorschlagen. In seiner Antwort wies Bundesrat Graber darauf hin, dass Finnland schon als möglicher Gastgeber bereitstehe. Dem Engagement der Schweiz seien zudem gewisse Grenzen gesetzt. Die dauernde Neutralität, so Graber, «erlaube es der Schweiz nicht, zu Problemen Stellung zu nehmen, die ihren Ursprung im letzten Weltkonflikt haben. Diese Einschränkung hindert unser Land daran, eine federführende Rolle zu übernehmen.»<sup>45</sup> Noch herrschte Unsicherheit über die Rolle der Schweiz an einem Staatenkongress, der sich «unweigerlich zwischen einer Friedenskonferenz und einer Sicherheitskonferenz bewegt»,<sup>46</sup> wie es in der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Renschler weiter hiess.

Eine kritische Haltung zur Sicherheitskonferenz nahm hingegen der freisinnige Ständerat Peter Hefti ein. Er erinnerte an die Ereignisse in Prag 1968 und hielt es für fraglich, «ob diese Konferenz wirklich der Sicherheit und damit der Freiheit und Unabhängigkeit der europäischen Völker dient, oder ob nicht unter dem Deckmantel dieser Konferenz andersgeartete Ziele verfolgt werden».<sup>47</sup> Der Bundesrat teilte diese Befürchtung indes nicht, sondern vertrat in seiner Antwort die Position, «dass es keine Alternative zu einer Politik der Entspannung gibt».<sup>48</sup>

Die eidgenössischen Räte haben den Fortgang des KSZE-Prozesses und die Rolle der Schweiz in den nachfolgenden Jahren sowohl in den Gremiensitzungen des Parlaments als auch im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats engagiert und kritisch begleitet. Die Haltungen von Exekutive und Legislative waren dabei häufig divergent. So kam es in der Sommersession 1972 im Nationalrat zu einem heftigen Wortgefecht zwischen Walter Renschler, der dem Bundesrat ein zu zögerliches Verhalten in der Konferenzfrage vorwarf, und

44 Fischer, *Grenzen*, *op. cit.*, S. 83f.

45 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 137 (Europäische Sicherheitskonferenz), Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Renschler vom 2. Juni 1969 betreffend die Europäische Sicherheitskonferenz. Nationalrat, Sommer-Session 1970.

46 BAR, Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Renschler.

47 BAR, Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Renschler.

48 BAR, E 2001 (E), 1980/83, Bd. 137 (Europäische Sicherheitskonferenz), Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Hefti vom 26. November 1969 betreffend die Europäische Sicherheitskonferenz. Ständerat, Sommer-Session 1970.

Aussenminister Graber.<sup>49</sup> Den Anlass bot ein Postulat Renschlers, in dem der Bundesrat dazu aufgefordert wurde, sich nach Beginn der Vorbereitungsgespräche für die Errichtung eines permanenten Sekretariats der Europäischen Sicherheitskonferenz in der Schweiz einzusetzen. In der Antwort des Bundesrates hiess es, diese Frage sei derzeit nicht aktuell und der Bundesrat werde sich ihr zu gegebener Zeit widmen.<sup>50</sup> Die eigentliche Verhandlungsphase der KSZE von September 1973 bis Juli 1975 fand schliesslich in Genf statt.

Renschlers Position im Vorfeld der Sicherheitskonferenz war jedoch nicht repräsentativ für die Haltung der eidgenössischen Räte. Mehrheitlich begegneten sie – wie Ständerat Hefti – dem Konferenzprojekt damals mit Zurückhaltung oder Ablehnung.<sup>51</sup> Erst die Entwicklung der nachfolgenden Jahre, die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Sowjetunion, Polen und der Tschechoslowakei, der Grundlagenvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten und das Viermächte-Abkommen zwischen den USA, Frankreich, Grossbritannien und der UdSSR über Berlin, liessen in der Schweiz und anderen westeuropäischen Ländern die diesbezüglichen Befürchtungen schwinden. Auf internationaler Ebene ebnete der Erfolg der Détente-Politik den Weg zur Realisierung der KSZE. Die designierten Teilnehmerländer kamen überein, in «Multilateralen Gesprächen» in Helsinki ab November 1972 über die organisatorischen und inhaltlichen Details der Sicherheitskonferenz zu beraten.

### **Rundreise von EPD-Generalsekretär Thalmann durch Osteuropa**

Im Vorfeld der Multilateralen Gespräche entwickelte die Schweiz eine für ihre Verhältnisse ungewohnt intensive Besuchsdiplomatie durch Bundesrat Graber und die Diplomaten des EPD.<sup>52</sup> Die Eidgenossenschaft verhielt sich insbesondere bei Auslandsreisen von Bundesräten und Spitzenbeamten traditionell eher zurückhaltend. Noch in einer Aufzeichnung des Politischen Departements aus dem Jahre 1966 hatte es hierzu geheissen: «Der Schweizer hat einen Horror vor allzu beweglichen Leuten und vor politischem Geschwätz; auch lässt er sich nicht

49 Breitenmoser, *op. cit.*, S. 113ff.

50 BAR, E 2001 E-01, 1982/58, Bd. 100 (Europäische Sicherheitskonferenz), Postulat Renschler vom 13. März 1972. Europäische Sicherheitskonferenz. Entwurf der Antwort des Bundesrates.

51 Fischer, *Grenzen, op. cit.*, S. 93.

52 Für eine Auflistung der diplomatischen Kontakte vgl. Breitenmoser, *op. cit.*, S. 119, FN 316.

gerne Sand in die Augen streuen. Bleiben wir also bei unserer diskreten und seriösen Diplomatie, und diese eignet sich nicht für spektakuläre Besuchsreisen.»<sup>53</sup> Die multilaterale Konferenzdiplomatie liess eine solche Abstinenz der Schweiz nun jedoch nicht mehr zu. Neben den regelmässigen Kontakten mit Österreich reiste der Generalsekretär des EPD, Ernesto Thalmann, im Januar 1972 zu Konsultationen mit den übrigen neutralen Staaten zur Vorbereitung der KSZE nach Stockholm und Helsinki.<sup>54</sup> Im Juni und Juli 1972 besuchte Botschafter Thalmann mit der Tschechoslowakei, Polen, Ungarn, Rumänien Bulgarien und – dem blockfreien – Jugoslawien sechs osteuropäische Staaten. Die Ziele dieser «offensive de charme»<sup>55</sup> Berns bestanden darin, nähere Informationen über die Haltung der östlichen Länder zum Konferenzprojekt zu erhalten und insbesondere für den Schweizer Vorschlag zur Schaffung eines Systems der friedlichen Streiterledigung zu werben.<sup>56</sup>

In diesem Zusammenhang ist in der Literatur der Hinweis zu finden, dass die Sowjetunion nicht zum Reiseprogramm des EPD-Generalsekretärs gehört hat und daraus gefolgert worden, man habe sich in Bern hochrangige diplomatische Kontakte mit Moskau zu jener Zeit vielleicht noch nicht zugetraut.<sup>57</sup> Dieser Eindruck ist jedoch zu korrigieren. Bereits im Februar 1971 war nämlich Thalmanns Vorgänger im Amt des EPD-Generalsekretärs, Pierre Micheli, zu Konsultationen über das Konferenzprojekt in die sowjetische Hauptstadt gereist.<sup>58</sup> Dieses Vorgehen war aus zwei Gründen sinnvoll. Erstens war die Sowjetunion die Initiatorin des Konferenzprojekts gewesen und konnte im Lichte der Kontakte der Schweiz mit Vertretern westlicher Staaten zur KSZE auch neutralitätspolitisch nicht einfach übergangen werden. Zudem hatte zweitens die Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 generell gezeigt, dass alle Wege der Entspannung über Moskau liefen und eine Umgehung der Sowjetunion im Verhältnis zu den östlichen Satellitenstaaten nicht sinnvoll war.

53 Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd. 23, Nr. 164: Notiz des Stellvertreters des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten des Politischen Departements, A. Janner, 12. September 1966, S. 382.

54 BAR, E 2001 E-01, 198258, Bd. 99 (Europäische Sicherheitskonferenz), Aufzeichnung über den Besuch Generalsekretär Thalmanns in Stockholm und Helsinki, 24./25.1.1972.

55 Renk, *op. cit.*, S. 31.

56 BAR, E 2001 E-01, 1983/58, Bd. 103 (Handakten Thalmann), Voyage du secrétaire général du Département Politique Fédéral dans six pays de l'Europe de l'Est en juin et juillet 1972.

57 Renk, *op. cit.*, S. 32.

58 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich (AfZ), NL Pierre Micheli, Ambassade de Suisse en URSS. Entretiens à Moscou du Secrétaire général du Département, 1.2.1971.

Nach dem Besuch Botschafter Michelis Anfang 1971 in Moskau erwartete das EPD nun zunächst den Gegenbesuch der sowjetischen Seite in Bern und nahm die Hauptstadt der UdSSR entsprechend nicht in ihr Besuchsprogramm vom Sommer 1972 auf. Das Verhalten der Schweiz scheint in Moskau gleichwohl zu Verstimmung geführt zu haben, zumindest verlief der Gegenbesuch des sowjetischen Vizeausserministers Anatoli Kowalow im November 1972 in Bern in gespannter Atmosphäre. Mit unverkennbarer Herablassung kommentierte Kowalow den Vorschlag der Schweiz für ein System der friedlichen Streiterledigung: «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 très controversée.»<sup>59</sup> Obwohl Moskau im Vorfeld der KSZE – in propagandistischer Absicht – stets die Bedeutung der neutralen Staaten betont hatte, war ihnen von sowjetischer Seite wohl nur eine passive Rolle zgedacht gewesen. Diese Einschätzung der Moskauer Führung sollte sich – wie auch andere ihrer Erwartungen an die KSZE – später jedoch nicht erfüllen.

### **Weitere Berichte des EPD im Vorfeld der Multilateralen Gespräche**

Im Juni 1972 verabschiedete die Arbeitsgruppe des EPD einen weiteren Bericht, der sich im Lichte der Entwicklungen seit dem ersten Bericht von 1970 nun mit der Haltung der Schweiz im Hinblick auf die geplanten Multilateralen Gespräche in Helsinki beschäftigte. Darin wurden insbesondere Argumente für das eigene Projekt zur Errichtung eines Systems der friedlichen Streiterledigung aufgezählt. Dieses stelle nicht nur die logische Fortführung vom Prinzip des Gewaltverzichts dar, sondern sei auch mit der Neutralität vereinbar, trage den Interessen der kleineren gegenüber den grösseren Staaten Rechnung, unterstreiche den Vorrang des Rechts in den internationalen Beziehungen und erneuere zudem eine Tradition der schweizerischen Aussenpolitik aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.<sup>60</sup> Der Bericht ging auch auf den westlichen Vorschlag ein, im Rahmen der Konferenz menschenrechtliche Themen zu behandeln. Die Schweiz begrüsst zwar die Initiative der NATO-Staaten, sah hinsichtlich der Neutralität jedoch Zurückhaltung

59 BAR, E 2001 (E), 1982/58, Bd. 101 (Europäische Sicherheitskonferenz), Résumé des entretiens des 2 et 3 novembre 1972 entre le Secrétaire général du DPF et M. Kovalev, vice-ministre soviétique des AE. Position de l'URSS sur la CSCE, 7 novembre 1972.

60 BAR, E 2001 E-01, 1982/58, Bd. 100 (Europäische Sicherheitskonferenz), Résumé de la position de la Suisse sur les divers problèmes soulevés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 20.6.1972.

in dieser Frage geboten. Wie sich im Verlauf des KSZE-Prozesses jedoch zeigen sollte, gaben die Berner Diplomaten diese Zurückhaltung später mehr und mehr auf und unterstützten – teilweise in Zusammenarbeit mit den USA<sup>61</sup> – westliche Positionen zum Schutz der Menschenrechte. Die Arbeitsgruppe des EPD kam in ihrem neuen Bericht zu dem Schluss, dass «la Conférence de sécurité sera inévitablement une confrontation pacifique des conceptions divergentes de l’Est et l’Ouest».<sup>62</sup>

Anfang November 1972 wurde schliesslich der Abschlussbericht des EPD «La Suisse et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe» fertiggestellt, auf dessen Grundlage der Bundesrat in seiner Sitzung am 8. November des Jahres der Teilnahme der Schweiz an den Multilateralen Gesprächen in Helsinki zustimmte.<sup>63</sup> Das Ziel der Schweiz war «ni une pré-conférence qui viderait la CSCE de sa substance, ni une simple formalité qui laisserait entièrement à la conférence principale la tâche d’engager les discussions de substance».<sup>64</sup> Die eigene Handlungs- und Entscheidungsfreiheit sollte mit Blick auf die weitere Entwicklung des Konferenzprojekts gewahrt bleiben, gleichzeitig aber auch Klarheit über die Formalitäten und Abläufe der möglichen Hauptkonferenz im Anschluss herbeigeführt werden. Die Schweiz solle sich an den Gesprächen beteiligen «de manière constructive».<sup>65</sup>

### **Bericht des Militärdepartements zu KSZE und MBFR**

Neben dem EPD beschäftigte sich auch das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) mit den sicherheitspolitischen Aspekten der geplanten Konferenz. Eine vertrauliche Studie des Militärdepartements unter dem Titel «KSZE-MBFR. Schweizerische militärpolitische und militärstrategische Überlegungen» wurde allerdings erst Anfang Dezember 1972 – also nach Beginn der Multilateralen Gespräche – fertiggestellt. Als oberstes Ziel der Schweiz wurde darin die «Sicherheit vor äusserer Gewalt im Kontext der Unabhängigkeit»<sup>66</sup> definiert. Mit dem

61 Vgl. Philip Rosin, «Annäherung im Zeichen von multilateraler Entspannungsdiplomatie und Menschenrechtspolitik. Der KSZE-Prozess und die Entwicklung der schweizerisch-amerikanischen Beziehungen von Helsinki bis Madrid 1972–1983», in: *Traverse* 2/2009, S. 85–98 (Themenheft Schweiz–USA im kalten Krieg).

62 BAR, Résumé de la position de la Suisse.

63 Breitenmoser, *op. cit.*, S. 119.

64 BAR, E 2001 E-01, 1983/58, Bd. 103 (Handakten Thalmann), Département Politique Fédéral. La Suisse et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1.11.1972.

65 BAR, La Suisse et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

66 BAR, E 2001 E-01, 1982/58, Bd. 101 (Europäische Sicherheitskonferenz), KSZE-MBFR. Schweizerische militärpolitische und militärstrategische Überlegungen, 1.12.1972.

Verweis auf die Unabhängigkeit wurde indirekt auf die Staatsmaxime der Neutralität verwiesen. Die Projekte KSZE und MBFR begrüßte man insofern, als sie der Schweiz die Möglichkeit zur aktiven Mitwirkung an der Europäischen Sicherheit eröffnen könnten. Im Zusammenhang mit der KSZE wurde dabei insbesondere die Erarbeitung von Vorschlägen zum Bereich der sogenannten Vertrauensbildenden Massnahmen hervorgehoben. Durch einen besseren Informationsaustausch und genauere Kenntnis der jeweiligen Fähigkeiten und Intentionen sollte das Risiko einer Eskalation verringert werden. Skeptisch beurteilte das EMD mit Verweis auf die bewaffnete Neutralität hingegen die Initiative zu Abrüstungsverhandlungen, denn «[e]in Abbau der militärischen Anstrengungen kommt für die Schweiz mindestens vorderhand nicht in Frage».<sup>67</sup> Das EMD befürchtete durch die Détente darüber hinaus negative Konsequenzen für die eigene Rüstungspolitik, der durch entsprechende Propaganda vorzubeugen sei: «Das Zusammentreten der Sicherheitskonferenz dürfte in der Öffentlichkeit Hoffnungen auf eine rasche Entspannung der internationalen Lage wecken. Es wird dementsprechend schwerer fallen, das Verständnis für unsere Wehranstrengungen aufrecht zu erhalten. Dieser Entwicklung gilt es durch eine umfassende Information der Öffentlichkeit rechtzeitig entgegenzuwirken.»<sup>68</sup> Insgesamt befürwortete das Militärdepartement die nichtmilit rischen Komponenten der Entspannungspolitik und wollte die Vertrauensbildenden Massnahmen im Rahmen der KSZE fördern, wohingegen alle Schritte in Richtung auf Abr stung und Truppenreduktion abgelehnt wurden.

Das EMD scheint auf die Konsequenzen der Détente für die helvetische Aussen- und Sicherheitspolitik nicht richtig vorbereitet gewesen zu sein. Zumindest wurde die Studie, die die Unterschrift des Generalstabschefs – Oberstkorpskommandant Vischer – trägt, nicht auf dem normalen Dienstweg, sondern mit externer Hilfe erstellt. In einem Schreiben vom 26. April 1972 wandte sich Generalstabschef Vischer an den Sicherheitsexperten und späteren Stabschef für Operative Schulung, Dr. Gustav Däniker junior.<sup>69</sup> Vischer bezog sich darin auf ein persönliches Gespräch mit Däniker vom 19. April 1972. Der Arbeitsauftrag des Generalstabschefs lautete folgendermassen: «Sie übernehmen die Ausarbeitung einer Studie über die militärpolitischen Auswirkungen einer Europäischen Sicherheitskonferenz für die Schweiz. Diese Studie

67 BAR, KSZE-MBFR.

68 BAR, KSZE-MBFR.

69 Vgl. Hans Senn, «Gustav Däniker», in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 3, S. 578.

dient als Grundlage für meine Stellungnahme zu diesem Problemkreis zuhanden des Chefs EMD.»<sup>70</sup> Ein erster Entwurf sollte bis Ende Juni 1972 vorgelegt werden. Am 11. August 1972 fand in Bern eine Besprechung statt, in der über Dänikers Entwurf beraten wurde. Neben Vertretern des EMD nahmen Edouard Brunner vom EPD und wohl auch der Zürcher Politikprofessor Daniel Frei daran teil.<sup>71</sup> Wie sich einer kurzen Aktennotiz entnehmen lässt, wurde von den Teilnehmern der Sitzung ein «deutlicheres Hervorheben der Argumente zugunsten unserer Teilnahme an der KSZE»<sup>72</sup> empfohlen. Der überarbeitete EMD-Bericht vom 1. Dezember 1972 enthält diesbezüglich den Hinweis, die KSZE böte «unter Umständen die Möglichkeit, an [der europäischen] Sicherheit mitzuwirken. [...] Gerade die Risiken, die mit einer Beteiligung verbunden sind, sollten uns zu einer besonderen, wenn auch vorsichtig bemessenen Anstrengung führen».<sup>73</sup> Enthusiasmus für das Konferenzprojekt kommt in dieser Formulierung nicht zum Ausdruck. Wie sich insgesamt zeigt, war die Skepsis im EMD ausgeprägter als im EPD. Allerdings hatten sich die Diplomaten des Politischen Departements auch bereits seit 1969 intensiv mit dem Konferenzprojekt beschäftigt, und waren so nach und nach zu einer positiveren Einschätzung gelangt.

### «Die Schweiz in der Staatenwelt»

Die europäischen und globalen Veränderungen seit den sechziger Jahren stellten die Schweiz vor neue Herausforderungen, so dass die Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der KSZE abschliessend in den zeithistorischen Gesamtkontext einzubetten sind. Dabei wird deutlich, dass das Konferenzprojekt der helvetischen Diplomatie, die sich zunehmend in einer Sackgasse befand, gleich mehrere Chancen eröffnete, denn bislang bewährte Strategien wie Bipolarismus und Aussen-

70 AfZ, NL Gustav Däniker jun., Brief Vischer an Däniker, Studie über die militärpolitischen Auswirkungen einer Europäischen Sicherheitskonferenz für die Schweiz, 26.4.1972; für die Ausarbeitung des ersten Entwurfs erhielt Däniker ein Honorar von 20 000 Franken, für die Überarbeitung wurde zusätzlich ein Betrag von 5000 bis 10 000 Franken veranschlagt.

71 In der Teilnehmerliste ist von «Prof. Dr. D. Frey» die Rede, wobei es sich um einen Schreibfehler handeln dürfte.

72 AfZ, NL Däniker jun., Aktennotiz betr. Besprechung des Entwurfs vom 22.6.72 der Studie KSZE-MBFR. Schweizerische militärpolitische und militärstrategische Überlegungen vom 11.8.72, Stab der Gruppe für Generalstabdienste/Unterstabchef Front.

73 BAR, KSZE-MBFR.

handelspolitik «versagten zunehmend vor den neuen aussenpolitischen Herausforderungen».<sup>74</sup>

Für die Schweiz bot die KSZE die Möglichkeit, ihre bisher nur gering ausgeprägten politischen und wirtschaftlichen Kontakte nach Osteuropa zu intensivieren. Wie sich der Arbeit von Daniel Neval entnehmen lässt, waren diese Beziehungen bis dahin «kühl [...] und von gegenseitigem Misstrauen gekennzeichnet»<sup>75</sup> gewesen. Der Besuch von Generalsekretär Thalmann in sechs osteuropäischen Ländern im Sommer 1972 verdeutlicht in diesem Zusammenhang den Willen der Schweiz zu einer gesamteuropäischen Politik. Bereits im Februar 1971 hatte der Bundesrat zudem eine «neue Osthandelspolitik» lanciert, und bis zum Jahr 1975 schloss die Schweiz umfassende Wirtschaftsverträge mit allen Staaten des Ostblocks ab.<sup>76</sup> Darüber hinaus musste die Schweiz als neutrales Land immer auch um eine gewisse Ausgewogenheit ihrer diplomatischen Beziehungen bemüht sein. Im Sommer 1972 war das Freihandelsabkommen mit den EWG-Staaten vereinbart worden, was in Moskau zu Kritik Anlass gab. Die Teilnahme der Schweiz an der KSZE, die von der Sowjetunion angestossen worden war, bot in diesem Zusammenhang somit die Möglichkeit eines diplomatischen Ausgleichs zwischen Ost und West. In diesem Sinne äusserte sich auch Bundesrat Graber in einer Rede am 1. Oktober 1972 in Interlaken: «Pour l'équilibre de notre politique européenne, il est bien que l'ouverture de la Suisse vers l'Europe occidentale s'accompagne d'une ouverture en direction de l'Europe entière.»<sup>77</sup>

Im Gesamtkontext der Aussenpolitik stellte die spätere aktive Rolle der Schweiz in der KSZE nicht zuletzt auch eine Art Ersatz sowohl für die Nichtmitgliedschaft in der UNO als auch in der EWG dar. Insbesondere in der Europapolitik eröffneten sich durch die KSZE neue Perspektiven jenseits der europäischen Institutionen. Das war auch notwendig, denn mit der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens hatte man «das wichtigste Ziel»<sup>78</sup> der schweizerischen Europapolitik be-

74 Jakob Tanner, *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*, Bern 1993, S. 9 (Arbeitspapiere der schweizerischen Friedensstiftung 16); vgl. auch Peter Hug, «Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren», in: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister u.a. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 95–114.

75 Daniel Alexander Neval, «*Mit Atombomben bis nach Moskau*». *Gegenseitige Wahrnehmung der Schweiz und des Ostblocks im Kalten Krieg 1945–1968*, Zürich 2003, S. 623.

76 Hug, *op. cit.*, S. 103.

77 BAR, E 2001 E-01, 1983/58, Bd. 102 (Handakten Thalmann), «Bilan d'une politique extérieure active». Discours prononcé par le Chef du Département Politique Fédéral à Interlaken le 1<sup>er</sup> octobre 1972 devant le Congrès annuel du Parti Socialiste Suisse.

78 Freiburghaus, *op. cit.*, S. 154.

reits erreicht. Mit der zunehmenden Dominanz der EWG in Integrationsfragen und den Überlegungen zu ihrer Erweiterung und Vertiefung<sup>79</sup> musste sich die Eidgenossenschaft zudem nach neuen Handlungsmöglichkeiten zur Mitwirkung am «Europäisierungsprozess»<sup>80</sup> umsehen. Für einen aufstrebenden Diplomaten wie Edouard Brunner bestimmte fortan die KSZE das politische Denken. Europapolitik bedeutete primär KSZE-Politik. So betonte Brunner, dass die KSZE es der Schweiz ermöglicht habe, «de mettre sur pieds une politique européenne, une politique pleine d'idées et d'initiatives».<sup>81</sup> Umgekehrt resultierte aus dieser Haltung heraus in den folgenden Jahren jedoch vielleicht auch ein Mangel an Innovation oder Interesse mit Blick auf das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (EG), so dass mit dem Ende des Ost-West-Konflikts der bisherigen Konzeption der Boden entzogen war und eine intensive und kontroverse Debatte über die Haltung der Eidgenossenschaft zur EG einsetzte. Die KSZE trug zudem dazu bei, dass sich die helvetische Diplomatie stärker auf politische Fragen konzentrierte, und «sich zusehends von der Aussenwirtschaftspolitik, von der sie bis dahin überschattet worden war, zu lösen» begann.<sup>82</sup> Wirtschaftspolitische Aspekte wie die Intensivierung der Handelsbeziehungen mit Osteuropa spielten im Vorfeld und später in den Verhandlungen zu Korb II der Schlussakte zwar eine Rolle, waren jedoch nicht mehr dominant. Im Mittelpunkt standen vielmehr die Schaffung eines Systems der friedlichen Streiterledigung und die Annerkennung der Neutralität als politische Willenserklärung insbesondere durch die beiden Supermächte. Auf längere Sicht führte die Mitwirkung an der KSZE darüber hinaus zu einer aktiveren Menschenrechtspolitik der Schweiz.

Die Diskussion über die Europäische Sicherheitskonferenz und die Teilnahme Berns an der KSZE war wichtiger Bestandteil eines sich nach und nach herausbildenden aktiveren und dynamischeren Kurses in der Aussenpolitik.<sup>83</sup> Die helvetische Diplomatie reagierte damit auf innenpolitische Kritik an einer zunehmenden Isolation und Stagnation des Landes in der internationalen Politik.<sup>84</sup> Dem Wunsch nach grösserer Mitsprache in den europäischen Angelegenheiten entsprach dabei auf

79 Vgl. Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the dream of political unity*, London / New York 2009.

80 Vgl. allgemein. Gees, *op. cit.*

81 Edouard Brunner, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Genève 2001, S. 53.

82 Elisabeth R. Glas, *Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt. Die schweizerische Aussenpolitik 1965–1977*, Lizentiatsarbeit Zürich 1999 (unveröffentlicht), S. 121.

83 Fischer, *Grenzen, op. cit.*, S. 17f.

84 Hug, *op. cit.*, S. 111f.

globaler Ebene die Diskussion über einen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen. In der Sicherheitspolitik wurde der Wandel mit dem «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz» vom Juni 1973 vollzogen. Der Bericht stellte die «erste offizielle sicherheitspolitische Gesamtstrategie»<sup>85</sup> des Landes dar und betonte neben dem Festhalten an Neutralität und Unabhängigkeit des Landes immerhin auch die Absicht, aktiv an der Bewahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit mitzuwirken.<sup>86</sup> Dass damit auch ein Signal gegenüber dem Ausland verbunden war, zeigt sich daran, dass zu Beginn der Genfer KSZE-Verhandlungen den Delegationen aller Teilnehmerländer ein Exemplar des Sicherheitsberichts überreicht wurde.<sup>87</sup>

In dem «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975» vom 13. März 1972 wurde im Kapitel «Die Schweiz in der Staatenwelt» einerseits auf die Bedeutung der Neutralität verwiesen, andererseits aber auch der Wille zur aussenpolitischen Öffnung betont: «Die Interdependenz auf allen Gebieten ist eine Tatsache unserer Zeit.» Aus diesem Grund «wird die Schweiz in drei verschiedenen Richtungen eine Öffnung ins Auge fassen müssen: gegenüber Europa, gegenüber den Vereinten Nationen sowie gegenüber der Dritten Welt».<sup>88</sup>

## Fazit

Für die Aussenpolitik der Schweiz bestanden gegen Ende der sechziger Jahre deutlich bessere internationale Rahmenbedingungen als noch zu Beginn des Jahrzehnts. Während sich der Bundesrat im Sommer 1961 sogar mit den möglichen Auswirkungen eines Atomkrieges zwischen den Supermächten auf die Schweiz beschäftigte,<sup>89</sup> ging es im Zeitraum 1969 bis 1972 um die Perspektiven der Entspannung. Das EPD reagierte jedoch mit Zurückhaltung auf den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Grundbedingungen für eine allfällige Teilnahme

85 Kurt R. Spillman, Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser (Hg.), *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, Zürich 2001, S. 111.

86 Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung), 27. Juni 1973.

87 Persönliches Gespräch mit dem ehemaligen schweizerischen KSZE-Delegationsmitglied Dr. Hans-Jörg Renk.

88 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, 13. März 1972, S. 14f.

89 DDS, Bd. 22, Nr. 9: Conseil Fédéral. Procès-verbal interne de la 63<sup>e</sup> séance du 15 septembre 1961, S. 21ff.

waren aus Sicht der Schweiz die Vereinbarkeit mit der Neutralität und die Teilnahme der USA zur Wahrung des Mächtegleichgewichts in Europa. Die Berner Diplomaten bewerteten die Entspannungspolitik zunächst mit Skepsis, wie sich in Gesprächen mit der österreichischen Regierung zeigte. Im Dezember 1969 setzte das EPD eine interne Arbeitsgruppe unter der Leitung von Rechtsberater Rudolf Bindschedler ein, die im Juli 1970 einen umfassenden Bericht vorlegte. Darin wurde die Teilnahme der Schweiz an einer Europäischen Sicherheitskonferenz insgesamt befürwortet und als Ziele die Anerkennung der Neutralität und die Ausarbeitung eines Verfahrens zur friedlichen Streiterledigung benannt. Der Bericht der Arbeitsgruppe bildete auch die Grundlage für die innenpolitische Diskussion. In der Sommersession 1970 musste Bundesrat Graber als Antwort auf zwei Interpellationen erstmals gegenüber den eidgenössischen Räten zum Konferenzprojekt Stellung beziehen. Wie den Entscheidungsträgern in Bern zunehmend bewusst wurde, lag eine Teilnahme im ureigenen Interesse der Schweiz. Insofern bestätigt sich im Zusammenhang mit der KSZE die These von Hans Ulrich Jost, wonach sich «[d]as Kriterium der Nützlichkeit, [...] je mehr man die Analyse der Aussenpolitik der Nachkriegszeit vertieft, als das entscheidende Argument erweist».<sup>90</sup>

Die Beteiligung an der KSZE hatte für die Schweiz mehrere Vorteile. Sie konnte ihre politischen und wirtschaftlichen Kontakte nach Osteuropa intensivieren und so gleichzeitig dem Vorwurf einer zu starken Ausrichtung auf die EWG entgegenwirken. Darüber hinaus kam der KSZE auch eine Ersatzfunktion für die Nichtmitgliedschaft in der UNO und in der EWG zu. Wie sich im Verlauf der siebziger Jahre zeigen sollte, bot die KSZE der Schweiz insgesamt die Möglichkeit, «ihre Auffassungen von Menschenrechten, Frieden und Sicherheit in Europa mit einer Wirksamkeit darzulegen, die sie mit herkömmlichen diplomatischen Mitteln kaum je erreicht hätte».<sup>91</sup>

90 Hans Ulrich Jost, *Europa und die Schweiz 1945–1990. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*, Zürich 1999, S. 150 (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 2).

91 Daniel Frei, *Schweizerische Aussenpolitik*, Zürich 1983, S. 40.