

Die Konferenz über Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa

Referat von Botschafter R. Bindschedler, anlässlich der Botschafterkonferenz 1974 (4. September 1974)

Botschafter Bindschedler will seine Ausführungen auf die Arbeiten der Konferenz seit der Osterpause sowie auf eine allgemeine Beurteilung der KSZE beschränken.

Die zur Diskussion stehende Konferenzphase war gekennzeichnet durch Sterilität und einen praktischen Stillstand, was im Vergleich zu der Periode vor Ostern zu einer eindeutigen Verschlechterung in der Konferenzarbeit geführt hat. Gleichzeitig war eine Veränderung in der Haltung der sowjetischen Delegation festzustellen, die sich möglicherweise durch das frühzeitige Nachgeben der Westmächte in der Anerkennung der Unverletzlichkeit der Grenzen erklärt. Der Umstand, dass mit einem sog. "Package-Deal" kurz vor der Sommerpause noch ein Kompromiss gefunden werden konnte, der Aussicht auf einen mehr oder weniger positiven Abschluss eröffnet, lässt die Bilanz indessen etwas weniger negativ erscheinen.

Gegenstand dieses "Deals", der unter aktiver Vermittlung der neutralen und blockfreien Staaten (den sog. N+N-Staaten) zustande gekommen ist, bildet die von der Sowjetunion in der Präambel zum Dokument im 3. Korb verlangte Respektierung der nationalen Gebräuche und Gewohnheiten. - Während der Westen vorerst das Dispositiv des Dokuments, d.h. den die menschlichen Kontakte, die Information sowie den Austausch im Bereich der Kultur und der Bildung umfassenden materiellen Inhalt des 3. Korbes behandeln wissen wollte, beharrte der Osten auf der vorgängigen Formulierung der Präambel,

welche einen Hinweis auf das Recht der Staaten enthalten sollte, ihr politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System sowie ihre Gesetze und Verordnungen festlegen zu können. Dank hartnäckiger, zeitraubender Vermittlungsbemühungen der neutralen und blockfreien Staaten ist es schliesslich gelungen, diesen sowjetischen Vorbehalt aus der Präambel zum Schlussdokument des 3. Korbes zu entfernen und ihn ins Prinzip der souveränen Gleichheit einzubauen. Die Präambel zum 3. Korb enthält jetzt nur noch einen generellen Verweis auf die Achtung aller Prinzipien, die im Katalog aufgeführt sind. Gleichzeitig wird dem 10. Prinzip über die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben ein Satz angefügt, der zum völkerrechtmässigen Verhalten auch die Berücksichtigung und Durchführung der Bestimmungen des Schlussdokuments oder der Schlussdokumente der KSZE zählt. Mit diesem Kompromiss sind nicht nur die Verhandlungen im 3. Korb wieder aktiviert worden, sondern das Konferenzergebnis hat als Ganzes eine Aufwertung erfahren.

Der Schweiz ist es gelungen, mit einer authentischen Interpretation des von der Sowjetunion verlangten Wortes "legal" das Misstrauen der westlichen Delegationen zu zerstreuen und so zu einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über das "Paket" beizutragen. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang bildete die Uebersetzung in die sechs Konferenzsprachen. Da der russische Texte der englischen Originalfassung in keiner Weise mehr entsprach, sind auf Verlangen der schweizerischen Delegation schliesslich wörtliche Uebersetzungen angefertigt worden. Im Hinblick auf die Abfassung des Schlussdokuments oder der Schlussdokumente wird die Arbeit des Uebersetzungsdienstes des Exekutivsekretariats besonders aufmerksam kontrolliert werden müssen.

Auf die Probleme des 3. Korbes übergehend, stellt der Referent fest, dass die Aussichten auf gewisse Konzessionen von östlicher Seite nicht schlecht seien, vor allem in den Bereichen

Informationsaustausch und menschliche Kontakte. Es bleibt indessen zu erwarten, dass ein allfälliges Nachgeben nach bewährtem Muster erst im letzten Moment vor Abschluss der Genfer Phase erfolgen wird. Obwohl eine grundsätzliche Änderung des kommunistischen Systems mittels der KSZE nicht möglich ist, bleibt allein die Tatsache, dass der Problemkomplex des 3. Korbes Gegenstand konkreter Verhandlungen geworden ist, von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Diskussionen über diesen Bereich werden von östlicher Seite auch in Zukunft nicht mehr abgelehnt werden können, eine Tatsache, die den von allem Anfang an vorrangigen politischen Aspekt des 3. Korbes unterstreicht.

Während der Jom-Kippur-Krieg ohne Auswirkungen auf die KSZE geblieben ist, hat der Zypernkonflikt innerhalb der Konferenz gewisse Reaktionen hervorgerufen. Einer von Jugoslawien und Rumänien eröffneten Diskussion im Rahmen der 1. Kommission folgten zum Teil emotionale Stellungnahmen der am Konflikt beteiligten Parteien, die von den übrigen Konferenzteilnehmern mit dem Hinweis darauf zur Kenntnis genommen worden sind, dass die KSZE nicht das geeignete Forum für die Behandlung dieser Frage sei. Es ist zu erwarten, dass ähnliche Deklarationen nach der Sommerpause wiederum "kommentarlos" zur Kenntnis genommen werden. Angesichts des Wunsches der Mehrzahl der Konferenzteilnehmer, die KSZE so bald als möglich zu beenden, wird auch ein allfälliger Vorschlag, die Konferenz bis zu einer Lösung des Zypernkonflikts auszusetzen, kaum Unterstützung finden.

Nachdem seit langem offenkundig geworden ist, dass die Errichtung eines Systems zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im Rahmen der Konferenz nicht möglich ist, stellt sich nun für die Schweiz das Problem der Weiterführung der diesbezüglichen Arbeit. Die schweizerische Delegation hat im zuständigen Organ Ende Mai einen Entwurf zu einem Mandat eingebracht, das ein Gremium von Experten beauftragt, "die Prüfung und Ausarbeitung einer obligatorischen Methode der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten fortzuführen". Angesichts des östlichen

Widerstands auch gegenüber dieser reduzierten Form bleiben zwei mögliche Wege offen:

- a) Die Schweiz hält am Obligatorium fest, was angesichts der Ablehnung sowohl der Oststaaten als auch Frankreichs einem "Untergang auf dem Schlachtfeld" gleichkommt. Immerhin bliebe der Schweiz die Möglichkeit, der Öffentlichkeit zu erklären, wer das schweizerische Projekt zu Fall gebracht habe und aus welchen Gründen.
- b) Die Schweiz stimmt einem generellen Mandat zu, in dem das Obligatorium evtl. zusammen mit andern Möglichkeiten Erwähnung finden könnte. Vorteil dieses Vorgehens wäre der Umstand, dass unser Projekt als permanentes Traktandum auf der Tagesordnung bleiben würde. Im jetzigen Zeitpunkt besteht indessen die Gefahr, bei den treuesten Befürwortern unseres Projekts (GB, Kanada, Italien) als "Umfaller" zu gelten. Sollten wir uns für diese zweite Variante entschliessen, wäre eine gründliche diplomatische Vorarbeit unsererseits dringend notwendig.

Zu den "Folgen" der Konferenz stellt Botschafter Bindschedler fest, dass niemand mehr die Schaffung einer neuen internationalen Organisation wolle. Nach wie vor stehen sich aber zwei Konzeptionen gegenüber.

Einerseits befürwortet der Osten, unterstützt von Jugoslawien und Rumänien, periodische Zusammenkünfte auf der Ebene von Ministern oder hohen Beamten, um die Erfolge bei der Anwendung der Konferenzergebnisse zu beobachten. Die Frage des Vorsitzes und des Tagungsortes liessen sich dabei mit einem Rotationssystem relativ leicht lösen.

Auf der andern Seite halten die Vertreter der Neun daran fest, erst nach einer angemessenen Probezeit eine neue Konferenz einzuberufen. Die westliche Haltung erklärt sich vor allem aus

der Furcht vor einer permanenten Einmischung der Sowjetunion in die westeuropäischen Angelegenheiten.

Aus verschiedenen Gründen gibt Botschafter Bindschedler der ersten Variante den Vorzug. Regelmässige Zusammenkünfte würden 1. die Möglichkeit der Einflussnahme auch dem Westen bieten. Vor allem verschaffen solche Zusammenkünfte aber 2. den osteuropäischen Satellitenstaaten eine grössere Handlungsfreiheit. Institutionalisierte "Folgen" haben 3. den Vorteil, dass die Dritte Welt ausgeschlossen bleibt, und ermöglichen 4. den Neutralen eine aktive Mitwirkung und Einflussnahme als gleichberechtigte Partner. Aus diesen Ueberlegungen befürwortet der Referent "Folgen" der KSZE, doch können diese aus taktischen Erwägungen heraus erst ganz am Schluss der Genfer Phase beschlossen werden.

In seiner Beurteilung der wichtigsten Konferenzteilnehmer stellt Botschafter Bindschedler fest, dass die Koordination innerhalb der Neun nicht zuletzt dank Kissinger's Herausforderung verbessert worden ist.

Der Sonderstatus USA - UdSSR überschattet die Konferenz. Die USA bleiben nach wie vor desinteressiert, da sie die KSZE als eine europäische Angelegenheit betrachten. Das Gipfeltreffen Nixon - Breschnew und vor allem das Schlusskommuniqué sind von westlicher Seite als Rückenschuss empfunden worden. Bezüglich des Wertes von vertrauensbildenden Massnahmen im militärischen Bereich stimmen die russische und die amerikanische Haltung weitgehend überein.

Eine besonders positive und aktive Rolle spielt die italienische Delegation, deren Arbeit allerdings durch ein unglücklich formuliertes Kommuniqué des Aussenministers anlässlich seines Moskaubesuches beeinträchtigt worden ist.

Im Gegensatz dazu bleibt die Haltung der bundesrepublikanischen Delegation unklar. Sie zeigt sich den schwierigen Anforderungen, welche die deutsche Politik stellt, auch personell nicht gewachsen. Mit Rücksicht auf die parlamentarische Opposition muss die Regierung der BRD darauf achten, dass die Resultate der KSZE nicht günstiger ausfallen als jene der Ostverträge; gleichzeitig darf das Genfer Ergebnis der Sowjetunion auch keine Möglichkeit zu einer neuen Interpretation des Vertragswerks mit dem Osten, namentlich des DDR-Grundvertrags und der Berlin-Regelung bieten.

Die Parallelität der Interessen der Kleinstaaten zwischen den Fronten (Oesterreich, Schweden, Schweiz, Finnland; Jugoslawien, Malta, Zypern) bewirkt eine ausgezeichnete Zusammenarbeit, die für die Zukunft auch ausserhalb der KSZE gewahrt und ausgebaut werden sollte. Eine Institutionalisierung oder gar eine Blockbildung ist indessen weder notwendig noch erwünscht.

Finnland nimmt in Genf eine wesentlich unabhängigere Haltung ein als in Helsinki. Jugoslawien, das eine Führungsrolle in der Dritten Welt anstrebt, belastet die Konferenzarbeit gelegentlich mit nicht konformen Themen wie beispielsweise Fragen des Rassismus etc.

Abschliessend stellt der Referent fest, dass die Konferenz tiefen Einblick in die Politik und die Taktik der Mächte und vor allem der Blöcke gewährt, und zwar sowohl bezüglich der Koordination innerhalb als auch im Hinblick auf den Schlagabtausch zwischen den Mächtegruppierungen. Die Technik der multilateralen Diplomatie hat an der KSZE ein hohes Niveau erreicht. Die Teilnahme der Schweiz rechtfertigt sich nicht zuletzt dank des grossen Spielraums, der die Neutralität bietet. Eine eindeutige Haltung, Initiative und Disponibilität verschaffen auch den Neutralen Achtung und Einfluss.

- 7 -

In Anlehnung an das englische Sprichwort "Prophecy is always dangerous, especially if it involves the future" will sich der Referent eines Urteils über den weiteren Verlauf der KSZE und ihre Bedeutung enthalten. Sicher wird sie die Zementierung des politischen status quo in Europa bringen; gleichzeitig bedeutet sie aber möglicherweise eine kleine Oeffnung zugunsten der eruopäischen Satellitenstaaten. Auf jeden Fall ist sie eine Etappe im langwierigen Prozess der Entspannungspolitik.

* *

*