

Beilage 1EINFUEHRUNGSREFERAT VON HERRN BOTSCHAFTER
HEGNER, CHEF DER POLITISCHEN DIREKTION I
AN DER BOTSCHAFTERKONFERENZ VOM 1.9.1976CSCE ET MEDITERRANEE

Es ist sicher verfrüht, nach 13 Monaten ein Urteil über die Folgen der KSZE zu formulieren; wie wir aus der Schweizer Presse wissen, besteht die Gefahr heute weniger in einer Ueberschätzung des Erfolges dieser ersten grossen gesamteuropäischen Konferenz als in einem übertriebenen Pessimismus, der sich bei uns gut verkauft. Im Osten wurde die Verwirklichung der Schlussakte nicht nur durch mangelnden Willen, sondern durch das den Verwaltungen jener Länder vielleicht besonders eigene Trägheitsmoment gebremst. Dabei darf man jedoch nicht darüber hinwegsehen, dass gerade kurz nach Helsinki von Moskau ein bewusster "coup de frein" gegeben wurde. Das deutlichste Anzeichen war der Abschluss des Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der DDR und der Sowjetunion, die letzterer unter Missachtung der soeben unterzeichneten Schlussakte ein verbrieftes Interventionsrecht in Ostdeutschland gab. Daneben hoffte Moskau zweifellos, an der Konferenz der europäischen kommunistischen Parteien noch vor dem 25. Parteikongress, zumindest für die osteuropäischen Staaten die Priorität des Glacis über die Schlussakte festzulegen. Dies misslang bekanntlich zumindest in der Theorie. Der Osten begann etwa seit Jahresbeginn - und auch das nur auf beschränkten Gebieten -, gewisse Fortschritte bei der Implementierung der Schlussakte vorzunehmen. Etwa bei den Manövern oder auch bei Korb II und III. Diese kleinen Fortschritte waren besonders im 1. Quartal 1976 stets durch gezielte Hinweise auf den Wert der Prinzipien begleitet, denen damit im Rahmen der

- 2 -

Schlussakte ein besonderer Status zuerkannt werden sollte. Dieses Vorgehen hatte weder bei den NATO-Staaten noch den Neutralen Erfolg. Ganz so belanglos, wie dies im Westen oft dargestellt wurde, sind die östlichen Zugeständnisse, - Folge der Konzessionen, die der WP wegen Breschnews Forderung auf Abschluss der Konferenz Ende Juli machen musste, doch nicht; sie brachten nicht nur Moskau sondern auf einzelnen Gebieten auch den Warschauer Pakt in Zugzwang. Entgegen der im letzten Herbst offen dargelegten Weigerung, die Bestimmungen über die Manöver zu implementieren, kündigte Moskau in diesem Jahr solche im Süden und im Norden des Landes an. Ungarn folgte seinerseits; die vielleicht wichtigste Entwicklung auf diesem Gebiet sind die von den Polen soeben angekündigten integrierten Manöver des Warschaupaktes von über 35'000 Mann.

Bei Korb II sind in den einzelnen Staaten gewisse Erleichterungen bei der Eröffnung von Agenturen zu erwähnen; sonst sind die Fortschritte eher bescheiden. Interessant wäre es hier zu wissen, wie weit die Entwicklung auf dem wirtschaftlichen Gebiet durch die bekannten Zahlungsbilanzprobleme dieser Länder gegenüber den westlichen Industriestaaten beeinflusst wurde.

Bei Korb III ist das Bild zweifellos differenzierter, je nach den einzelnen Kapiteln der Schlussakte und entsprechend den einzelnen Oststaaten. Polen hat zusammen mit Ungarn auf dem Gebiet des Kulturaustauschs die grosszügigste Praxis. Auch die Arbeitsbedingungen für Journalisten sowie der Import von westlichen Presseerzeugnissen ist in Warschau befriedigender geregelt als in anderen Oststaaten. Nach dem Abschluss der polnisch-westdeutschen Verhandlungen sind bedeutende Fortschritte bei der Familienzusammenführung, besonders natürlich für Deutsche aus dem früheren Schlesien festzustellen. Auf der anderen Seite der Skala befinden sich fast auf allen Gebieten des Korbes III die DDR, die Tschechoslowakei und Rumänien. Von uns aus gesehen bestehen wenig Probleme mit Bulgarien.

- 3 -

Die Entwicklung in der Ordnungsmacht UdSSR selbst, ist schwieriger einzuschätzen. Die Familienzusammenführung soll laut BRD-Quellen reibungsloser funktionieren, als z.B. nach dem Abkommen Chruschtschew-Adenauer. Die Arbeitsbedingungen für Journalisten wurden verbessert und Mehrfachvisa für diese eingeführt. Nicht profitiert haben von dieser Entwicklung - man muss leider selbstverständlich sagen - die Sowjetbürger selbst.

Auf der NATO-Seite besteht eine gewisse Befriedigung darüber "noch einmal davongekommen zu sein" und sich besser aus dieser Konferenz herausgezogen zu haben, als man das erwartete und gefürchtet hatte. Die Aktivitäten auch der Neunergemeinschaft, besonders in der ad hoc-Arbeitsgruppe, scheinen weitgehend darauf ausgerichtet zu sein, die errungenen Positionen zu festigen und zu verteidigen und andererseits von den Warschaupaktstaaten eine sinngemässere Anwendung der Charta zu fordern. Man macht sich meines Erachtens relativ wenig Gedanken darüber, was weiter geschehen soll, wie sich die KSZE, die wahrscheinlich noch lange mit uns leben wird, sofern es nicht zu einem fast totalen Zusammenbruch der Entspannungsbemühungen kommt, in Zukunft gestalten wird. Es herrscht vorderhand eine "au jour au jour"-Mentalität vor.

Sehr weit ist auch die Vorbereitung unter den Neutralen nicht fortgeschritten, trotz eines ersten und, wie mir schien, keineswegs nutzlosen Treffens in Helsinki, hat sich die Zusammenarbeit dieser Länder seither auf ein Minimum beschränkt - nicht zuletzt wegen der wenig durchsichtigen Politik Oesterreichs auf diesem Gebiet. Wien, oder vielmehr Bundeskanzler Kreisky, schien das "grand design" einer gesamtwestlichen KSZE oder Entspannungspolitik der beschränkteren, aber unseren Erachtens auch realistischeren Möglichkeiten, einer autonomen Aktivität der Neutralen vorzuziehen. Kreiskys Initiative fand bekanntlich weder in Paris noch in Bonn Unterstützung und diesmal scheint auch sein Freund Palme dämpfend gewirkt zu haben, so dass die Bundesräte

Brugger und Graber anlässlich ihres Zusammentreffens mit Kreisky und Bielka unsere eigenen Bedenken gar nicht mehr zu äussern brauchten.

Wenn man somit heute nach Belgrad schaut, ist es ausserordentlich schwer abzuschätzen, wie sich die Konferenz abspielen wird und welches ihre tatsächliche Bedeutung für die Zusammenarbeit unter europäischen Staaten und für die Sicherheit unseres Kontinents sein könnte. Was wissen wir?

a) Nicht nur wurde die Schlussakte von keiner Seite in Frage gestellt; im Laufe des Jahres scheint sich bei allen Mitgliedstaaten die Erkenntnis erhärtet zu haben, dass es gefährlich wäre, einzelne Probleme neu aufzuwerfen, und man scheint zumindest nach heute vorliegenden Informationen gewillt, sich weitestgehend an den Text des Dokuments von Helsinki zu halten. Dies hat sogar jene Staaten, welche vorerst an eine Verschiebung der Belgrader Konferenz von sechs Monaten oder 1 Jahr dachten, dazu geführt, auf den Text des Kapitels über die Konferenzfolgen zurückzukommen. Es steht heute ausser Frage, dass die Vorkonferenz am 15. Juni und keinen Tag früher oder später beginnen wird etc.

Aber auch die Methoden der KSZE haben sich als Vorbild für unsere Zusammenkünfte erwiesen. Die Beschlussfassung durch Konsensus, die Vorbereitung der Entscheide vor dem Haupttreffen und die Veröffentlichung aller Dokumente ermöglichte beispielsweise für Russland allein die Durchführung der Konferenz der europäischen kommunistischen Parteien. Sie gelangten fast integral zur Anwendung und führten in einer erstaunlichen Entwicklung dazu, dass die tatsächlichen oder angeblichen Vertreter des Eurokommunismus ihre Haltung und Differenzen vor dem Plenum klar darlegen konnten und dass ihre Reden in der sonst wohl langweiligsten Zeitung Europas, dem "Neuen Deutschland" in extenso abgedruckt wurden.

b) Die beiden Supermächte zeigen beide wenig Interesse, die Belgrader Konferenz hochzuspielen. Die USA, oder ihre heutige Verwaltung, ziehen bilaterale Verhandlungen mit Moskau vor, sofern das Entspannungsklima auch zur Zeit der Belgrader Tagung nicht Schiffbruch erlitten hat. Beide Mächte haben kein Interesse, es unter ihren Paktmitgliedern zu gegenseitigen Anschuldigungskampagnen kommen zu lassen. Trotzdem darf natürlich nicht mit blindem Vertrauen vorgegangen werden; wenn es Moskau oder eventuell auch Washington passt, könnte es trotzdem zur gegenseitigen Abrechnung kommen, bei der auch die Neutralen nicht unbeteiligt bleiben werden. Wir müssen uns für diese deshalb genau vorbereiten.

c) Die Haltung der übrigen Mitglieder der Militärpakte scheint heute noch nicht klar festgelegt. Hinzu kommt, dass Reaktionen wie die Aussenminister Genschers auf die scheusslichen Zwischenfälle an der Mauer deutlich zeigen, wie sehr scheinbar feststehende politische Grundlinien durch punktuelle Ereignisse beeinflusst werden können.

Hinzu kommt, dass taktische Schachzüge der am Rande der Militärpakte stehenden Staaten - ich denke nur an Rumänien oder eventuell an Griechenland oder die Türkei - diese nach dem Sprichwort "man schlägt den Esel und meint den Herrn" dazu verleiten können, die Ordnungsmacht der Gegenseite anzuprangern, um die Schwächen der eigenen Supermacht aufzuzeigen. Dies birgt die Gefahr in sich, irrationale Reflexe ins Rollen kommen zu lassen.

Schliesslich wissen wir, dass gerade einzelne Grenzmächte und Jugoslawien sowie in vermindertem Masse Finnland der Belgrader Konferenz grössere Bedeutung beimessen wollen, als dies nach Ansicht der meisten Mitgliedstaaten der Fall sein sollte. Man geht allgemein davon aus, dass das Resultat dieses Treffens wahrscheinlich in einem von Vertretern der Aussenminister genehmigten Communiqué

- 6 -

bestehen wird. Dieses dürfte gewisse Partien der Schlussakte zu erhellen versuchen und gleichzeitig Beschlüsse über die Konferenzfolgen von Belgrad enthalten. Man denkt da in erster Linie an das von der Schweiz zu organisierende Expertentreffen aller Teilnehmerstaaten zur Ausarbeitung eines Systems zur friedlichen Regelung von Streitfällen; es kann jedoch auch an andere Arbeitsgruppen gedacht werden, etwa an eine über vertrauensbildende Massnahmen, Truppenbewegungen etc. In Bukarest und Belgrad hofft man jedoch auf bedeutend handfestere Resultate.

Wir haben versucht, Sie über die Kontakte, die wir im vergangenen Jahr mit den Mitgliedstaaten über KSZE-Fragen hatten, laufend zu informieren; ich hoffe, dass diese zuweilen etwas extensiv ausgefallenen Auskünfte für Sie und Ihre Arbeit von Interesse waren. Dies betraf besonders die Sitzungen des Europarats auf Experten- und besonders auf Ministerebene, die Zusammenkunft der Neutralen in Helsinki, die Gespräche Bundesrat Grabers mit Aussenminister Sauvagnargues sowie Professor Bindschedlers oder meine Unterredungen mit Vertretern der Aussenministerien Jugoslawiens, der BRD, Maltas. Für die nächsten Monate sind Zusammenkünfte mit Rumänien, Bulgarien, Kanada und den Vereinigten Staaten sowie anlässlich des Besuchs Bundesrat Grabers in Athen mit Vertretern Griechenlands vorgesehen. Möglicherweise findet vor Jahresende oder zu Beginn 1977 ein neues Neutralentreffen und anschliessend eine Zusammenkunft der N+N-Gruppe statt.

Innerhalb der Bundesverwaltung hat Generalsekretär Weitnauer das Koordinationsorgan, das während der ganzen Konferenzdauer funktionierte, wieder reaktiviert. Dadurch sollen regelmässige Kontakte intra- und interdepartementalen Charakters gewährleistet werden.

Es steht mir nicht zu, über den schweizerischen Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streit-erledigung zu sprechen, das von Herrn Professor Bindschedler

- 7 -

ausgearbeitet wurde, in Helsinki und Genf Gegenstand eingehender Gespräche war und das nach einer neuerlichen Ueberarbeitung nach der Konferenz von Belgrad dem Expertentreffen unterbreitet werden wird. Dieses Projekt bleibt das Hauptanliegen der schweizerischen KSZE-Politik. Es wird sich jedoch in den nächsten Monaten auch für uns darum handeln, weitere Aspekte unserer Haltung genauer zu definieren. In diesem Zusammenhang ist es für uns von grösstem Interesse, wie Sie aus der Sicht Ihrer Kapitale die Treffen von Belgrad sehen. Welches sind Ihres Erachtens die Initiativen, die von den Behörden Ihrer Residenzländer ergriffen werden könnten und welches sind nach Ihrer Ansicht weitere Vorschläge und Anliegen, die unsere Delegation in Belgrad vorbringen sollte?
