

Beilage 4REFERAT VON HERRN BOTSCHAFTER ANTON HEGNER
AN DER BOTSCHAFTERKONFERENZ VOM 31.8.1977Ausblick auf das Belgrader KSZE-Treffen

Vielleicht vermögen einige Bemerkungen aus der Froschperspektive des Belgrader Vorbereitungstreffens gewisse Aufschlüsse über die Aussichten für das Haupttreffen und besonders die Aktionsmöglichkeiten der Teilnehmerstaaten vermitteln. Dabei gehe ich davon aus, dass die Ergebnisse des Treffens bekannt sind und keiner Erwähnung bedürfen. Von Interesse ist deshalb das Szenario und das Konferenzgebaren.

Die Ausgangslage war im Grunde folgende: Durch die Aussprachen auf Minister- und Expertenebene - bilateral, multilateral, im Kreis der EG, der NATO und, für uns besonders wichtig, im Europarat - wurde zu Beginn des Treffens eine Situation geschaffen, in der die Hauptzielsetzungen der westlichen Demokratien zwar nicht in allen Teilen identisch waren, aber bei einiger Flexibilität doch soweit konvergierten, dass während des Konferenzablaufs für alle Vertreter demokratischer Staaten der Sinn einzelner Schritte und Massnahmen sogleich verständlich wurde.

Kern dieser Vorbereitungsarbeit hatte zweifellos die sogenannte EPZ der Neun gebildet, die, fast nadtlos an Helsinki anschliessend, schon im Herbst 1975 eine KSZE-Arbeitsgruppe eingesetzt hatten, die seither monatlich tagte. Dank Fleiss und Voraussicht und nicht ganz ohne Präpotenz, war es gelungen, die verschiedenen, teils gegensätzlichen optimalen Visionen der EG-Staaten auf einen Nenner zu bringen. In einem vom europäischen Rat in London kurz vor Belgrad genehmigten Gesamtpapier hiessen die Aussenminister die Vorschläge der Arbeitsgruppe zu allen vom Vorbereitungstreffen zu fassenden Beschlüssen gut. Dieses

- 2 -

Papier diente auch der NATO als Arbeitsgrundlage und wurde schliesslich zu Beginn des Treffens von Grossbritannien und den Vereinigten Staaten gemeinsam eingebracht. Während die Neun durch den Ministerratsbeschluss an diesen Vorschlag gebunden waren, erklärten die Vereinigten Staaten sogleich, dass es sich dabei um einen Kompromiss handle, der keineswegs in allen Punkten ihren Wünschen entspräche - und wahrten sich somit ihre Handlungsfreiheit. Auch bei den Oststaaten kann man nicht unbedingt von einer monolithischen Haltung sprechen: Die Sowjetunion unterzog sich diesem ersten Teil der Belgrader Übung offensichtlich mit grösstem Widerwillen. Die Politik Präsident Carters auf dem Gebiet der Menschenrechte führte sie zu einer rein defensiven Haltung, wie dies schon im Communiqué des politischen Komitees der Aussenminister der Warschauer Staaten vom 27. Mai offenbar geworden war. Die Russen nahmen folglich eine minimalistische Position ein und zogen sich geradezu in ein Schneckenhaus zurück. Selbst die vor der Konferenz vorsorglich gerüchtweise in Umlauf gesetzten Vorschläge über den "konsultativen" Status der in Belgrad zu fassenden Beschlüsse und der Ausarbeitung eines "politischen Konzepts" wurden nicht weiter konkretisiert. Für Moskau hat sich diese Taktik sicher nicht bewährt, denn die Tatsache, dass die Sowjetunion dem ganzen Unternehmen der KSZE zu Paten gestanden hatte, zwang sie schliesslich, die westlichen Forderungen - mit einigen kosmetischen Abänderungen - fast in toto zu übernehmen.

Um nochmals auf das Szenario zu Beginn des Treffens zurückzukommen, war es so, dass die Neun ihre Verhandlungspositionen durch den Ministerratsbeschluss weitgehend festgesetzt hatten und somit ihrer Verhandlungsfreiheit verlustig gingen, während die Vereinigten Staaten den Kompromiss der Neun durch ein Lippenbekenntnis unterstützten, um sich sogleich wieder davon zu distanzieren, ohne jedoch - und das bis zum Ende des Treffens - ihre Absichten zu enthüllen. Die Sowjetunion war durch ihre minimalistische Ausgangslage ebenfalls in ihrer Aktionsfreiheit eingeengt. Ihr Vertreter, Juli Vorontzov, soeben von einem

- 3 -

zehnjährigen Aufenthalt als erster Mitarbeiter an der sowjetischen Botschaft in Washington nach Moskau zurückgekehrt, wo er in einem erstaunlich raschen Aufstieg zum Mitglied des Kollegiums des Aussenministeriums ernannt und mit den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten betraut wurde, musste zudem schon aus internen Profilierungsgründen den Hardliner spielen, eine Rolle, die er zu Beginn mehrmals in fast karikaturistischer Weise übernahm. Gleichzeitig ermöglichte ihm jedoch das Instrument des Warschauerpaktes, den andern Vertretern zu verstehen zu geben, dass trotz dieser Haltung Verständigungsmöglichkeiten beständen. So übernahm zwar der Vertreter Bulgariens, aber besonders - mit fast masochistischem Vergnügen - jener der DDR, die harte Flanke, während Ungarn, jedoch vor allem aber Polen in ihren Stellungnahmen die Möglichkeiten eventueller Kompromisse offenliessen, so gering diese auch waren. Rumänien war es auch diesmal möglich, mit gewissen Beschränkungen eine positive Sonderrolle zu spielen.

Zu Beginn war es jedoch so, dass der Osten kaum verhandeln wollte und die Amerikaner sich in lässiges Schweigen hüllten. Entgegen ihrem Vorgehen in Genf konnten die Neun ihrerseits nicht mehr agieren, da sie ihre Wünsche zu Beginn der Tagung überspezifiziert hatten. Dies musste zwei Folgen haben:

1. Der Ausgang musste schliesslich durch Einverständnis zwischen den Supermächten gefunden werden.
2. Sofern die Verhandlungen nicht ganz ihnen überlassen werden sollten, wozu diese im übrigen keinerlei Lust zeigten, mussten die Nicht-Paktgebundenen, Neutralen oder Nicht-Engagierten die Aufgabe der Formulierung des Ausgangspapiers übernehmen.

Dies war für eine Delegation wie die unsere umso notwendiger als die Auffassung der Neun und der Vereinigten Staaten nicht in allem der

unseren entsprach. Zwei hauptsächlichliche Differenzen waren sogleich feststellbar: Die Vereinigten Staaten legten in bezug auf die Aufgabe des Herbsttreffens das grösste Gewicht auf die Prüfung der Inkraftsetzung einzelner Bestimmungen der Schlussakte; die Vertiefung und Spezifizierung dieser Bestimmungen setzten sie erst an die zweite Stelle. Uns und andern Delegationen schien es hingegen, dass zwischen diesen beiden Aufgaben ein Gleichgewicht bestehen müsse und die Vertiefung eine natürliche Folge der sogenannten "review of implementation" sein müsste. Ausserdem waren sowohl die Neun wie auch die Amerikaner der Meinung, dass das Schlussdokument des Haupttreffens vor allem eine Bilanz des Erreichten enthalten müsse, der Entschluss über die Ansetzung eines neuen Treffens jedoch vom Erfolg der Belgrader Zusammenkunft abhängen müsse. Wir vertraten demgegenüber die Auffassung, dass mit der Schlussakte und der darin enthaltenen Bestimmungen ein äusserst wichtiges Instrument des intereuropäischen Dialogs geschaffen wurde und es deshalb unerlässlich sei, dass vor Abschluss des Belgrader Haupttreffens Ort und Zeitpunkt der nächsten Zusammenkunft festgelegt werde. Diese beiden Punkte, die von den andern neutralen und blockfreien Staaten mehrheitlich gebilligt wurden, bilden den hauptsächlichlichen Unterschied zwischen dem sogenannten anglo-amerikanischen Vorschlag und dem sogenannten P/9, dem Vorschlag der Neutralen und Blockfreien, der die Grundlage für den am 5. August durch Konsens genehmigten Beschluss war.

Die Aktivität der N+N und Spaniens setzte somit nicht erst, wie in Genf, zu dem Zeitpunkt ein, an dem keine Einigung zwischen den Supermächten und ihren Alliierten zustande kam, sondern sie war zuweilen der wirkliche Motor des Geschehens. Jede Weiterentwicklung wurde durch eine Initiative dieser Gruppe oder einzelner ihrer Mitglieder akzentuiert - mit Ausnahme der geschickten, gesichtswahrenden amerikanisch/russischen Kompromissformel am Schluss Treffens.

Man muss zweifellos festhalten, dass diese allzu prominente Rolle der N+N, die auch in der Weltpresse starkes Echo fand, nicht normal und politisch gesehen auch nicht ganz unbedenklich ist, auch wenn das Schlussresultat unseren Interessen und Instruktionen entspricht.

Die Aktivität der N+N, im Prinzip der Neutralen und Jugoslawiens, konnte sich in dieser Phase der Vorkonferenz entfalten, da es sich primär um Prozedurfragen handelte, hinter denen selbstverständlich der Teufelsschwanz der für den Herbst vorbehaltenen Sachgeschäfte nicht ganz verborgen blieb. Die Jugoslawen gaben einer erfolgreichen Durchführung des Belgrader Treffens den höchsten Stellenwert, wobei sie sich bewusst sein mussten, dass die abgewogene und realistische Bilanz, die nun ermöglicht wurde und die auch für uns von grösster Bedeutung ist, sie auf dem Gebiet gerade der Menschenrechte und des Korbes III, aber auch des Korbes II in schwierige Situationen bringen könnte. Aehnlich wie die Schweiz agierte meist Schweden, und es ist sicher kein Zufall, dass gerade mit der Delegation dieses Landes das ungetrübteste Verhältnis, die problemloseste Zusammenarbeit entstand. Oesterreich war leider von einem scheinbar keiner Selbstkritik offenen Profilierungszwang getrieben und bemühte sich, das Treffen täglich vor kaum bestehendem Unbill und imaginären Fallen zu retten. Dieses auf Vermittlung zielende Sendebewusstsein, das auch von Finnland geteilt wurde, war Grund etlicher Schwierigkeiten und Reibereien, die zum Glück kaum je an die Oberfläche traten.

Es scheint jedoch, dass während des Herbsttreffens die Zusammenarbeit der N+N weniger häufig zum Tragen kommen wird. Zwischen den einzelnen Staaten bestehen zu grosse Differenzen in Grundsatzfragen, aber auch unter den Neutralen werden natürlicherweise nationale Belange, Interessen und Anliegen in den Vordergrund treten. So werden Vorschläge wohl eher von den einzelnen Ländern als von Gruppen eingebracht, bei Schweden auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Massnahmen, für die Schweiz Themen der Information.
