

p.B.72.9.15.1. - RK/au

3003 Bern, den 10. Mai 1976

VertraulichKSZE-Treffen der vier Neutralen in Helsinki (29./30. April 1976)

Auf Einladung des finnischen Aussenministeriums trafen sich die für die KSZE zuständigen politischen Direktoren, Abteilungschefs und Experten der vier neutralen Staaten Finnland, Oesterreich, Schweden und Schweiz am 29. und 30. April auf dem Landsitz Königstedt bei Helsinki zu einer ersten gemeinsamen Bestandesaufnahme nach Abschluss der KSZE im August des vergangenen Jahres. Zweck des Treffens war es einerseits, Rückschau auf die seit jenem Zeitpunkt eingetretene Entwicklung zu halten und andererseits, sich erste Gedanken über die Nachfolgekonzferenz von Belgrad zu machen, deren Vorbereitungsphase bereits in etwas mehr als einem Jahr (Juni 1977) beginnt. Dieser doppelte Zweck wurde erreicht; die von den drei anderen Neutralen anfänglich eher skeptisch aufgenommene finnische Initiative - sie wurde allgemein als zu früh erachtet - erwies sich als nützlicher denn erwartet. Ihr Wert lag nicht zuletzt auch darin, dass sich erstmals seit dem KSZE-Abschluss Gelegenheit gab, die Ansichten der drei im Europarat vertretenen Neutralen - deren KSZE-Experten sich im vergangenen halben Jahr bereits zwei Mal getroffen hatten - mit denjenigen Finnlands zu vergleichen. Dabei konnte eine sehr weitgehende Uebereinstimmung in der Beurteilung des Standes der KSZE-Durchführung festgestellt werden. Das wichtigste Ergebnis dieses zweitägigen informellen "brainstorming" waren jedoch Denkanstösse, die sich in den kommenden Monaten bei der internen Vorbereitung der einzelnen Staaten im Hinblick auf Belgrad zweifellos als wertvoll erweisen werden. Es wurde beschlossen, ein ähnliches Treffen in der gleichen Zusammensetzung für den Monat Oktober in Wien durchzuführen. Noch vor Jahresende soll ferner ein Treffen der erweiterten Gruppe der Neutralen und Blockfreien (die 4 Neutralen plus Jugoslawien, Zypern, Malta, ev. Liechtenstein) stattfinden.

Die Schweiz war durch den Unterzeichneten sowie durch den schweizerischen Botschafter in Helsinki, J. Mallet, und H.J. Renk,

KSZE-Sachbearbeiter im EPD, vertreten. Gastgeber und Gesprächsleiter war Botschafter J. Iloniemi, ehemaliger Chef der finnischen KSZE-Delegation in Genf und gegenwärtig Leiter der politischen Abteilung des Aussenministeriums in Helsinki.

1. Vorbereitung des Belgrader Treffens von 1977

Die Schlussakte von Helsinki sieht bekanntlich im Kapitel "Folgen der Konferenz" vor, dass im Jahre 1977 in Belgrad ein erstes "Treffen auf der Ebene der von den Aussenministern benannten Vertreter" stattfindet. Ein Vorbereitungstreffen, das am 15. Juni 1977, ebenfalls in der jugoslawischen Hauptstadt, eröffnet wird, soll Datum, Dauer, Tagesordnung "und die sonstigen Modalitäten" des Haupttreffens festlegen. Der Text, der das Ergebnis eines mühsam ausgehandelten Kompromisses darstellt, ist bewusst unpräzise gehalten und lässt daher eine ganze Reihe von Fragen offen. Am Neutralentreffen in Helsinki wurde deshalb versucht, für diese Fragen erste und durchaus provisorische Antworten zu formulieren.

a) Tagesordnung

Die Schlussakte gibt auch in diesem Punkt nur allgemeine Leitlinien, indem sie sagt, die Teilnehmerstaaten sollten "einen vertieften Meinungs austausch vornehmen, sowohl über die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben als auch, im Zusammenhang mit den von ihr behandelten Fragen, über die Vertiefung der gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft". Damit steht zumindest fest, dass die Belgrader Konferenz sowohl Rückblick als auch Ausblick halten soll. Man ist sich unter Neutralen einig, dass "Belgrad" nicht in ein Tribunal verwandelt werden sollte. Dies soll jedoch keineswegs bedeuten, dass dort nur das Positive zur Sprache komme; auch Schwierigkeiten sollten nicht verschwiegen werden. Als mögliche Grundlage der Tagesordnung von Belgrad wurde auch die Uebernahme der Titel der Schlussakte von Helsinki erwähnt, doch

scheint diese Lösung einigen Vertretern zu einfach, da sie die Aufnahme neuer Themen erschwert.

b) Form und Stellung allfälliger in Belgrad auszuarbeitender Dokumente

Es herrscht unter den Neutralen Einigkeit darüber, dass zahlreiche Stellen der Schlussakte von Helsinki einer Vertiefung bedürfen. Als Beispiel dafür wurde besonders von den Oesterreichern und den Finnen das Kapitel über militärische Massnahmen (CBM) zitiert, wo z.B. die Frage der Vorankündigung grösserer Truppenbewegungen klar als Gegenstand "weiterer Ueberlegungen" unter den 35 KSZE-Teilnehmerstaaten bezeichnet wird. Auf der anderen Seite gibt es Teile der Schlussakte, bei denen zumindest für eine nähere Zukunft eine Weiterentwicklung kaum denkbar ist, z.B. die 10 Prinzipien. Die Neutralen gehen nicht so weit wie die UdSSR, die den Prinzipienkatalog für die nächsten dreissig Jahre als "unantastbar" hält. Auch die Prinzipien dürfen schon wegen der Gleichgewichtung aller Teile der Schlussakte nicht aus einer künftigen Diskussion ausgeklammert werden. 1) Für Belgrad 1977 scheint eine solche Debatte indessen verfrüht. Es stellt sich somit die Frage, ob man ein Kapitel der Schlussakte (z.B. Militärfragen) schon nächstes Jahr weiterentwickeln, ein anderes (z.B. die Prinzipien) indessen ruhen lassen kann, ohne dadurch den Grundsatz der Einheit des Dokuments und der Gleichwertigkeit aller seiner Teile zu durchbrechen. Ein selektives Vorgehen kann und wird sehr wahrscheinlich "Gegenaktionen" auf östlicher Seite auslösen. Eine eingehende Prüfung verdient die Frage, welchen Status derartige "Sekundärpapiere" (z.B. zu den militärischen Massnahmen) gegenüber dem Schlusssdokument von Helsinki haben sollen. Diese Fragen bleiben einstweilen offen; die Neutralen sind sich jedoch schon jetzt einig, dass es in Belgrad weder darum gehen kann, eine neue KSZE-Schlussakte zu redigieren noch an dem bestehenden Text irgendwelche Abänderungen vorzunehmen. Hierzu bedürfte es zumindest

1) Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die Schweiz z.B. zum Prinzip der Menschenrechte in Genf Vorschläge (Verbot von Repressalien) gemacht hat, auf die wir vielleicht eines Tages zurückkommen möchten.

einer Wiedereinberufung der KSZE auf dem Niveau der 3. Phase, was derzeit niemand in Aussicht stellt. Möglich sollte es jedoch sein, die Schlussakte zu verfeinern und in möglichst vielen Bereichen ausgewogen weiterzuentwickeln ("refine and develop"). In welcher Form dies geschehen soll, bleibt allerdings eine weitere offene Frage. Von einer Unterzeichnung sollte jedoch Abstand genommen werden. Wünschbar wären auch mehrere Einzelpapiere, um eine "Konkurrenz" zur Schlussakte zu vermeiden. Jedenfalls sollten alle in Belgrad ausgearbeiteten Dokumente gegenüber der Schlussakte einen zweitrangigen Status haben.

c) Dauer und Niveau der beiden Belgrader Treffen

Die Ausarbeitung der Tagesordnung des Haupttreffens von Belgrad dürfte die wichtigste Aufgabe des Vorbereitungstreffens vom Juni 1977 werden. Angesichts der zu erwartenden Auseinandersetzungen über deren Inhalt rechnen einzelne Neutrale mit einer längeren Dauer des Vorbereitungstreffens, das nach Ansicht der Finnen und Schweden wohl eher Monate als Wochen beanspruchen wird. Schweizerischerseits wurde vorgeschlagen, man solle vorerst dahin wirken, dieses Treffen spätestens am 31. Juli abzubrechen, nur notfalls würde die Session nach den Sommerferien weitergeführt. Das Haupttreffen, das laut Schlussakte noch vor Jahresende 1977 beginnen muss, könnte bei guter Vorbereitung hingegen in relativ kurzer Zeit über die Bühne gehen. Die Frage des Vertretungsniveaus beider Treffen ist noch völlig offen.

d) Fortsetzung der KSZE nach 1977

Die Schlussakte hält ausdrücklich fest, dass das Belgrader Treffen nur das erste in einer Reihe ähnlicher Zusammenkünfte ist, deren Modalitäten in Belgrad festgelegt werden sollen. Grundsätzlich sind drei Kategorien von Treffen "nach Belgrad" möglich:

1. Expertengruppen über bestimmte Sachgebiete
2. Neue Treffen in der Art von Belgrad
3. Eine neue KSZE

- 5 -

Alle drei Möglichkeiten wurden unter den Neutralen besprochen, wobei besonders von Seiten der beiden nordischen Länder Kategorie 1 (Expertentreffen) in den Vordergrund gerückt werden. Auch hier wurden wiederum die CBMs als Musterbeispiel genannt. Diese Expertentreffen könnten entweder direkt an die Regierungen der Teilnehmerstaaten oder aber an weitere Treffen im Stile von Belgrad Bericht erstatten, die in regelmässigen Intervallen (ca alle 2-3 Jahre) stattfinden. Expertentreffen ziehen demnach fast automatisch Treffen auf mittlerer Ebene (z.B. wie Belgrad 1977) nach sich. Inwieweit regelmässige Zusammenkünfte auf dieser Ebene später auch neue Sicherheitskonferenzen auf hoher und höchster Ebene (wie Helsinki 1973 und 1975) zur Frage haben, wurde nicht eingehender erörtert. Während der Tagung traf eine Information aus EG-Kreisen ein, nach welcher der jugoslawische Aussenminister Minic im Gespräch mit Ministerpräsident Thorn in Luxemburg erwogen habe, 1980 eine neue Aussenministerkonferenz und 1985 ein weiteres Gipfeltreffen der 35 KSZE-Staaten ins Auge zu fassen. Unter den Neutralen ist das Interesse an solchen Wiederholungen der I. bzw. III. Phasen der KSZE weit weniger ausgeprägt, doch herrscht z.B. bei den Finnen unausgesprochen der Wunsch, durch eine möglichst regelmässige Folge von Expertentreffen und Konferenzen mittleren Ranges auf lange Sicht sozusagen "auf kaltem Wege" zu einer Institutionalisierung der KSZE zu gelangen.

Von schweizerischer Seite gaben wir zu verstehen, dass wir keine Proliferation von Expertentreffen wünschten und hoben hervor, dass das in der Schlussakte vorgesehene Expertentreffen zur Weiterführung unseres Projektes der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten ein Treffen "sui generis" sei, das nicht ohne weiteres als Präzedenzfall für andere Bereiche der KSZE zitiert werden könne, da es das einzige sei, über welches sich die 35 Teilnehmerstaaten schon während der KSZE geeinigt hätten. Alle anderen Treffen - und dies betrifft z.B. auch die von der Sowjetunion beantragten gesamteuropäischen Konferenzen über Umweltschutz, Verkehr und Energie - müssen erst von der Belgrader Konferenz genehmigt werden.

2. Weitere Zusammenarbeit der Neutralen und Blockfreien

Ausgehend von der Tatsache, dass während der 2. Phase der KSZE in Genf die Gruppe der vier Neutralen einerseits und die um Jugoslawien, Zypern und Malta (zeitweise auch Liechtenstein) erweiterte Gruppe der "Neutrals and Non-Aligned" ("N+N") andererseits parallel zueinander arbeiteten 1), wurde beschlossen, diese Arbeitsweise auch in Zukunft aufrechtzuerhalten. Daraus ergab sich der eingangs erwähnte Beschluss, zunächst ein weiteres Treffen der vier Neutralen (im Oktober in Wien) durchzuführen und noch vor Jahresende 1976 die N+N-Gruppe in der bewährten bisherigen Zusammensetzung einzuberufen. Auf eine Erweiterung dieser Gruppe wurde bewusst verzichtet, da jede neue Gruppierung innerhalb der KSZE einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor darstellen würde und besonders eine Teilnahme Rumäniens unerwünscht scheint, da diese von der Sowjetunion kaum ohne Reaktion hingenommen werden könnte, Rumänien weiterhin Mitglied des Warschaupakts ist und es allgemein als günstiger angesehen wurde, mit Bukarest bilaterale Kontakte zu pflegen. Aus ähnlichen Erwägungen würde auch eine Kandidatur Spaniens nicht in Frage kommen. Abgesehen von San Marino hat sich bis jetzt auch kein Staat um Aufnahme in die Gruppe beworben. Man war sich auch einig, dass keine Zusammenkünfte der Neutralen als Gruppe nur mit Jugoslawien durchgeführt werden sollten. Eine oder mehrere Zusammenkünfte der N+N-Gruppe erscheinen nicht zuletzt darum wünschenswert, um die nach schweizerischer Ansicht wichtige Mittelmeer-Komponente der KSZE nicht zu schwächen. Oesterreich teilte unsere Ansicht vollständig; allfällige "restriktive" Tendenzen, die bei den beiden nordischen Neutralen in Bezug auf Zypern und Malta bestanden haben mögen, kamen gar nicht mehr zur Sprache.

Jugoslawien wird dennoch eine Sonderbehandlung zuteil: Finnland wurde als Gastgeber ersucht, Belgrad im Auftrag der Neutralen umfassend über den Informationsaustausch von Königstedt

1) Die Arbeitsteilung ergab sich aus der unterschiedlichen Interessenlage: Während die vier Neutralen in "Korb III" gemeinsame Anliegen verfochten, traten Jugoslawien, Zypern und Malta in diesem Bereich nicht in Erscheinung. Schwerpunkte der N+N-Zusammenarbeit waren die CBM (gemeinsamer Vorschlag), das "follow-up", gewisse Prinzipien sowie Prozedurfragen allgemeiner Natur (z.B. der "package deal" zwischen Korb I und III vom Juli 1974).

zu informieren. Malta und Zypern, deren KSZE-Delegierte in Genf verblieben sind, sollen durch den dortigen finnischen KSZE-Experten in etwas summarischerem Sinne orientiert werden; der liechtensteinische Botschafter wurde in Bern vom Unterzeichneten über das Treffen informiert.

Die Art und Weise, in welcher Jugoslawien, Zypern und Malta zu einem N+N eingeladen werden sollen, wird anlässlich des nächsten Neutralentreffens in Wien festgelegt. Mit Bezug auf das N+N-Treffen soll abgewartet werden, ob die Jugoslawen hierzu die Initiative ergreifen, sonst kann ein entsprechender Entscheid an der Zusammenkunft in Wien getroffen werden. Bilaterale Kontakte mit Belgrad dürften in den nächsten Monaten mehr Klarheit über diese Frage ergeben.

3. Beurteilung des derzeitigen Standes der KSZE-Durchführung

Obwohl die Besprechung dieses Themas den ganzen ersten Sitzungstag in Anspruch nahm, sei hier nur eine kurze Zusammenfassung gegeben, wobei jeweils die finnischen Ansichten besonders hervorgehoben werden, da diejenigen Oesterreichs und Schwedens von der erst einen knappen Monat zurückliegenden KSZE-Expertentagung im Rahmen des Europarates in Strassburg weitgehend bekannt sind. Finnland bemühte sich, seine Eigenständigkeit zu unterstreichen und dem da und dort im Stillen gehegten Eindruck vorzubeugen, es habe das Neutralentreffen sozusagen im Auftrag einer aussenstehenden Macht veranlasst. Botschafter Iloniemi unterstrich wiederholt, dass die Zusammenarbeit der Neutralen nicht nur für die anderen da sei, sondern dass die vier Staaten in erster Linie ihre eigenen Interessen zu vertreten hätten. "We are not a service club", meinte er an einer Stelle. Auch in der Beurteilung der einzelnen Körbe erwies sich, wie erwähnt, die finnische Beurteilung derjenigen der anderen drei näher als erwartet, wenn auch mit verständlichen Nuancierungen. In manchen Fällen gelten diese Nuancierungen nicht nur für Finnland, sondern auch für Schweden. Die beiden nordischen Neutralen scheinen am Ausbau bestimmter Bereiche (neben den CBM auch Kultur und Bildung) mehr interessiert

als die beiden "alpinen". In der Folge seien die wichtigsten Punkte in der Reihenfolge der Schlussakte kurz erwähnt:

a) Prinzipien

Die finnische Beurteilung ist im grossen ganzen positiv, auch wenn zugegeben wird, dass es in diesem Bereich auch negative Entwicklungen gegeben habe. Diese hätten jedoch ausserhalb Europas stattgefunden... Interessant war es festzustellen, dass auch Finnland mit der sowjetischen Auffassung vom "Ewigkeitswert" der Prinzipien nicht glücklich ist. Dies sei eine zu statische Auffassung. Es bestehe die Gefahr, dass anstelle des Ausbaus und der Verfeinerung (refining) der Prinzipien mit der Zeit eine Revision durch (einseitige) Interpretation erfolge.

b) Militärische Fragen

Auch die Finnen erklärten sich befriedigt darüber, dass nunmehr alle an der KSZE vertretenen "Familien" (Ost, West, Neutrale und Blockfreie) Manöver angekündigt hätten und haben als besonders erfreulich die Tatsache hervor, dass einige NATO-Staaten sowie Jugoslawien auch Manöver unter dem in der Schlussakte festgelegten Plafond von 25'000 Mann angekündigt hätten. Finnland selbst sei kaum in der Lage, nennenswerte Manöver anzukündigen. Vorerst sei jedoch nicht vorgesehen, auch kleinere Manöver (unter 25'000) anzuzeigen, wie dies z.B. Oesterreich plant. Auch Schweden zögert noch, einen solchen Schritt zu tun. Offenbar herrscht in Stockholm noch keine Klarheit über die Anwendungsbestimmungen. Schweden ist jedoch sehr an einem Ausbau der CBMs interessiert und möchte - entweder in Belgrad oder an einer anschliessenden Expertentagung - einige seiner Genfer Vorschläge (z.B. Veröffentlichung der Militärbudgets) wieder aufbringen. Oesterreich möchte in gleichem Sinne die Frage der Truppenbewegungen weiterverfolgen.

Auffallend war die starke politische Verbindung, welche Finnland zwischen der vollständigen Durchführung der CBMs und den Wiener MBFR-Verhandlungen herstellte. Ohne greifbare Resultate bei den MBFR vor Belgrad sei ein weiterer Ausbau der CBMs schwer vorstellbar.

Von schweizerischer Seite hoben wir hervor, dass die bisherige lockere Verbindung zwischen "Wien" und "Belgrad" besser sei als eine stärker institutionalisierte Beziehung der beiden Konferenzen. Seit Abschluss der KSZE sei eine beschränkte Bewegung in die Wiener Gespräche gekommen. Schweden hingegen beurteilte den Stand der MBFR-Verhandlungen pessimistisch und bezeichnete die neuesten östlichen Vorschläge als "Propagandamanöver."

c) Wirtschaftliche Fragen

Die von der UNO-Wirtschaftskommission in Genf getroffene Lösung hinsichtlich der drei sowjetischen Vorschläge über Sonderkonferenzen - Begutachtung durch den Exekutivsekretär und Berichterstattung an die nächstjährige ECE-Versammlung - wurde mit Genugtuung aufgenommen, nicht zuletzt, weil sie durch Vermittlung der vier Neutralen zustandekam. Der Vertreter Schwedens, der soeben in Stockholm den Besuch eines sowjetischen Sonderbotschafters hatte, 1) konnte die bereits von Botschafter Mendelewitsch vor dem ECE-Beschluss vertretene sowjetische Auffassung bestätigen, wonach die drei Konferenzen wohl innerhalb der ECE vorbereitet werden könnten, dann jedoch völlig losgelöst von dieser auf der Ebene von Ministern oder Vizeministern durchgeführt werden sollten.

Zu den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen stellte Finnland fest, dass es seit der KSZE für finnische Firmen leichter geworden sei, Vertretungen in Staatshandelsländern zu errichten. Oesterreich machte dieselbe Erfahrung, jedoch nur, was Vertretungen grösserer Firmen anbetrifft.

d) Mittelmeerfragen

Wir wiesen schweizerischerseits darauf hin, dass in Belgrad mehr Mittelmeer-Aktivität zu erwarten sei als bisher in Helsinki und Genf und die neutralen Länder daher Interesse hätten, entsprechende Initiativen (z.B. von Seiten Maltas und Zyperns) von Anfang an mit zu beeinflussen, um sie etwas unter Kontrolle zu haben.

1) Es handelte sich im Gegensatz zu den sowjetischen Kontakten mit Helsinki, Wien und Bern nicht um Botschafter Mendelewitsch, sondern um einen ehemaligen Sowjetbotschafter in Stockholm.

- 10 -

e) Korb III

Finnland ist unabhängig von den anderen Neutralen auch in diesem Bereich zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt wie wir: Die Durchführung der Bestimmungen von Korb III in Osteuropa zeigt kein einheitliches Bild. Einige Länder haben ihre administrativen Verfahren vereinfacht, während in anderen nichts geschehen ist. Eine generelle Beurteilung ist noch nicht möglich. Interessant war die Feststellung, dass Finnland auch Rumänien zu den Staaten zählt, in denen gewisse Fortschritte erzielt wurden, wenn auch erst in allerletzter Zeit. Die Erfahrungen Schwedens und Oesterreichs mit Rumänien sind nach wie vor negativ, wie übrigens auch mit der DDR, zumindest im Bereich der menschlichen Kontakte. Hingegen hat Ostberlin kürzlich den dort akkreditierten Journalisten auf ein Jahr befristete Mehrfachvisa für Ein- und Ausreise ohne die in der Schlussakte vorgesehenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen gewährt. Was die Verbreitung von Information anbetrifft, so wurden allgemein in Polen und Ungarn Verbesserungen festgestellt, in geringerem Masse auch in der UdSSR und der CSSR.

Auch in den Bereichen Kultur und Bildung sind noch keine eindeutigen Entwicklungen auszumachen. Oesterreich wies mit Recht darauf hin, dass man sich in diesen Bereichen nicht auf eine Diskussion mit dem Osten um die quantitativen Aspekte der Kultur einlassen sollte. Ausschlaggebend sei nicht das Kriterium der Quantität, sondern der Verfügbarkeit kultureller Güter.

Kopien an:

Herrn Botschafter A. Weitnauer
 Herrn Botschafter R. Bindschedler
 Herrn Botschafter F. de Ziegler
 Herrn Minister J. Cuendet
 Herrn A. Hugentobler
 Herrn C. Caratsch
 Herrn F. Nordmann
 Herrn E. Bischof
 Herrn H. von Arx
 Herrn P.A. Troendle
 Herrn K. Wyss

POLITISCHE DIREKTION

A. Hegner
 A. Hegner

Herrn Minister Sommaruga (HA)
 Herrn Oberst Mark (GGST,Op)