

p.B.72.9.15.1. - BI/BRE/RK/vh

Vertraulich

Bern, den 31. März 1978

KSZE BELGRAD - SCHLUSSBERICHTA. Ablauf des Treffens1. Das Vorbereitungstreffen (15. Juni - 5. August 1977)

Die Schlussakte von Helsinki hatte dem Vorbereitungstreffen die Aufgabe übertragen, "Datum, Dauer, Tagesordnung und die sonstigen Modalitäten des Treffens der von den Aussenministern benannten Vertreter festzulegen". So genau dieses technische Mandat umschrieben sein mochte, so wenig präzise umriss die Schlussakte den politischen Auftrag, den das Belgrader Treffen zu erfüllen hatte: Die Vertreter der Regierungen waren aufgerufen, "einen vertieften Meinungs austausch vorzunehmen, 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 ihrer gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft".

Diesem Passus der Schlussakte war lediglich zu entnehmen, dass dem Belgrader Treffen eine doppelte Aufgabe zukam, eine rückblickende Bewertung einerseits und andererseits die Ausarbeitung von in die Zukunft weisenden Massnahmen. Ueber das Gewicht der einen wie der anderen Aufgabe sagte die Schlussakte nichts aus, das Verhältnis Vergangenheit/Zukunft zu bestimmen, war dem Vorbereitungstreffen überlassen.

./.

- 2 -

Damit war von allem Anfang klar, dass dieses Vorbereitungstreffen über weit mehr zu entscheiden hatte als nur über den technischen Rahmen des eigentlichen Treffens. Ueber Belgrad hinaus sollte damit auch ein Modell für künftige Treffen dieser Art geschaffen werden. Alle Delegationen waren sich dessen bewusst und hatten sich entsprechend vorbereitet, umso mehr, als der Beginn des Vorbereitungstreffens in eine politisch bewegte Zeit fiel. Das erste Halbjahr 1977 war gekennzeichnet durch die vom neuen amerikanischen Präsidenten ausgelöste Menschenrechtskampagne, die durch ein verstärktes Hervortreten oppositioneller Strömungen in Osteuropa zusätzlich an Bedeutung gewonnen hatte, vor allem seit der Publikation der "Charta 77" in Prag zu Beginn des Jahres. Das erste Zusammentreten der 35 KSZE-Staaten seit Helsinki erfuhr daher auch in der Öffentlichkeit eine Publizität, die weit über das von einer technischen Vorkonferenz zu Erwartende hinausging. Diese Publizität ermutigte den Westen in seiner Aktion und auferlegte dem Osten zusätzliche Vorsicht.

Die gegenseitigen Positionen waren indessen schon seit geraumer Zeit bezogen: Dem Westen, angeführt durch die USA und die EG, ging es darum, in Belgrad einen möglichst ungehinderten Meinungs austausch zu führen, der die Dinge beim Namen nannte und die Verantwortung für den unbefriedigenden Stand der Entspannung klar festlegte. Der Osten versuchte im Gegenteil, das Treffen möglichst herunterzuspielen, es so kurz und inhaltslos wie möglich zu halten und, sollte dies nicht gelingen, durch neue Vorschläge von unangenehmen Themen wie Menschenrechten und "Korb III" abzulenken. Dieses Herangehen, von östlicher Seite wiederholt als "politisches Konzept" bezeichnet, wurde schon relativ früh in die Wege geleitet: Bereits wenige Monate nach Helsinki, im Dezember 1975, lancierte Breschnew die Idee gesamteuropäischer Kongresse auf den Gebieten Umweltschutz, Transport und Energie, und ein Jahr später, im November 1976, proklamierten die Warschaupaktstaaten von Bukarest aus ihr Aktionsprogramm zur militärischen Entspannung: Nichtersteinsetzung von Atomwaffen und Nichterweiterung der Militärpakte.

./.

Die erste Auseinandersetzung am Vorbereitungstreffen drehte sich um die Frage der Tagesordnung. Man war sich wohl einig, dass der zu Beginn zitierte Absatz der Schlussakte die Geschäftsgrundlage bilden sollte. Der Westen wollte aber, um die Bedeutung der Bewertungsdebatte hervorzuheben, zwischen dem rückblickenden und dem vorausblickenden Teil des Mandats genau unterscheiden und daraus zwei verschiedene Tagesordnungspunkte machen. Der Osten sprach sich ebenso vehement für einen einzigen Punkt aus. In dieser Lage traten die Neutralen und Blockfreien zum ersten Mal als Vermittler hervor, indem sie eine Formulierung einbrachten, die beide Teile zufriedenstellte und darüber hinaus das zentrale Anliegen der N+N unterstrich, dem die beiden Blöcke weniger Bedeutung beimassen, nämlich die Kontinuität der KSZE. Dank des Einsatzes der N+N kam gegen Mitte Juli eine Tagesordnung zustande, die weitgehend den Interessen dieser Gruppe entsprach. Der Streit entbrannte nun aber um die Dauer des eigentlichen Belgrader Treffens. Der Westen, aus früherer KSZE-Erfahrung gewitzigt, war gegen jegliche zeitliche Begrenzung, befürchtete er doch, die Initiative zu verlieren und einer zu erwartenden östlichen Filibuster-Taktik zu erliegen. Die N+N sowie Rumänien und Spanien schlossen sich dieser Auffassung an. Die Sowjetunion und die übrigen Warschaupaktstaaten hielten als einzige an einer strikten zeitlichen Limitierung fest. Diese lag zunächst beim Jahresende 1977, dann konzedierte die Sowjetunion einen zusätzlichen Monat, immer noch mit fixer Limitierung, bis sie schliesslich die Formel "Mitte Januar bis Mitte Februar" (1978) für eine Verlängerung vorschlug. Auf dieser Grundlage kam Anfang August der Kompromiss zustande. Die UdSSR musste indessen akzeptieren, dass die Beendigung des Belgrader Treffens von zwei Bedingungen abhängig gemacht wurde: Der Annahme eines abschliessenden Dokuments und der Festlegung von Zeit und Ort für das nächste Folgetreffen. Das Vorbereitungstreffen war mit einem recht eindeutigen Sieg der vom Westen und den N+N vertretenen Linie zu Ende gegangen. Dies kam auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass das Belgrader Treffen entgegen den ursprünglichen östlichen Ansichten mit fünf Arbeitsorganen - je einem pro Kapitel der Schlussakte - ausgestattet wurde.

2. Die Generaldebatte (4. - 17. Oktober 1977)

Die Beschlüsse des Vorbereitungstreffens sahen vor, dass das Belgrader Treffen mit einer zweiwöchigen Generaldebatte beginnen sollte, deren erster Teil, die Eröffnungserklärungen der 35 Delegationschefs, in öffentlicher Sitzung zu erfolgen hatte. Die zweite Woche sollte einer Fortsetzung der Generaldebatte in geschlossener Sitzung gewidmet sein, wobei nach einer stillschweigenden Uebereinkunft "Korb für Korb" vorgegangen werden sollte.

Die Eröffnungserklärungen brachten keine Ueberraschungen, sondern hielten sich in Ton und Inhalt ungefähr an das, was zwei Jahre nach Helsinki und zwei Monate nach dem Vorbereitungstreffen zu erwarten war: von westlicher, neutraler und blockfreier Seite wurde der unvollständige Stand der Entspannung bedauert, von östlicher Seite in erster Linie Selbstdarstellung betrieben. In der Frage der Menschenrechte liessen es die westlichen und neutralen Delegationen - bei aller Betonung der Wichtigkeit dieses Anliegens - einstweilen bei Anspielungen ohne Nennung bestimmter Staaten bewenden. Hervorgehoben wurde nicht nur die Bedeutung dieses Prinzips als Faktor der Entspannung, sondern auch die Rolle des Individuums bei der Durchführung der Schlussakte. Der amerikanische Delegierte Goldberg betonte ausdrücklich, er suche in dieser Sache keine Konfrontation mit der Sowjetunion. Diese wie auch die andern kommunistischen Staaten gingen dem Thema auch nicht aus dem Wege, sondern stellten fest, die Menschenrechte seien in ihrem System durch dieses selbst gesichert. Das später oft wiederholte Argument, die wichtigsten Menschenrechte seien die wirtschaftlichen (Recht auf Arbeit etc) wurde schon in diesem frühen Stadium vorgebracht.

Das andere wichtige Thema, das sich wie ein roter Faden durch fast alle Eröffnungsreden von Ost bis West über die Neutralen und Blockfreien zog, war dasjenige der Abrüstung. Von

allen Seiten wurde das Ausbleiben konkreter Resultate bei den Verhandlungen zur Abrüstung und Rüstungsbegrenzung kritisiert. Trotz der durch die jeweilige politische Ausrichtung gegebenen unterschiedlichen Optik kam in diesem Bereich so etwas wie ein Konsens zustande, ohne dass sich dieser jedoch in einer gemeinsamen Sprache artikulieren konnte.

In der geschlossenen Generaldebatte während der zweiten Woche wurden verschiedene Delegationen bereits deutlicher. Während der Osten vorwiegend Propaganda für die erwähnten Vorschläge, namentlich diejenigen des Bukarester Treffens, machte, ging z.B. Frankreich als erstes westliches Land sehr detailliert auf Misstände in einigen kommunistischen Staaten ein, noch ohne deren Namen zu nennen: Es prangerte die Tatsache an, dass Menschen nur deswegen schikaniert würden, weil sie mit ihrer Regierung über die Durchführung der Schlussakte von Helsinki diskutieren wollten - eine klare Anspielung auf die "Charta 77". Ebenso klar wies Frankreich die Bukarester Vorschläge als im Widerspruch zum Recht auf Selbstverteidigung bzw. zur Schlussakte von Helsinki zurück. In ähnlichem Sinne äusserten sich zur Menschenrechtsfrage die Niederlande, Belgien und Grossbritannien. Es war keineswegs so, dass allein die USA dieses Thema aufgriffen. Ihr Beitrag dazu unterschied sich von anderen eher durch den Ton und eine grössere Offenheit. Die amerikanische Delegation war am 10. Oktober die erste, die bei ihrer Kritik zwei Oststaaten beim Namen nannte: die UdSSR und die CSSR. Diese beiden Staaten standen von da an fast isoliert im Mittelpunkt des westlichen Interesses, während andere Oststaaten, deren Verhalten ebenso sehr zu Kritik Anlass gegeben hätte, wie etwa die DDR und Rumänien, relativ ungeschoren davorkamen. Im Falle der DDR lag dies am Wunsche der Bundesrepublik, innerdeutsche Probleme von Belgrad tunlichst fernzuhalten - ein Wunsch, der von ihren westlichen Partnern respektiert wurde - wie auch an einem allgemein "weichen" Auftreten Bonns, das die bilateralen Früchte der Entspannung nicht gefährden wollte. Rumänien kam seine Sonderstellung im Ostblock zugute, die

vom Westen durch gelegentliches Zudrücken beider Augen honoriert wurde. Polen und Ungarn wurden kaum je kritisiert, Bulgarien profitierte von seiner Randlage und seinem geringen Bekanntheitsgrad.

Nicht nur der Westen, auch die Neutralen und Blockfreien beteiligten sich aktiv an der Menschenrechtsdebatte, wenn auch mit der ihnen zustehenden grösseren Zurückhaltung. Die Haltung des Ostens während der ersten zwei Wochen war eher passiv. Auf westliche Argumente wurde nicht eingegangen. Hingegen kam es bereits in diesem Stadium zu den ersten, noch sehr allgemeinen Gegenangriffen, so etwa als die Sowjetunion - ohne Namensnennung - die Einreisesperre eines westlichen Landes für sowjetische Gewerkschaftsfunktionäre anprangerte.

3. Die Diskussion in den Arbeitsorganen

Dieses Bild änderte sich bis zu einem gewissen Grade, als mit der dritten Tagungswoche die fünf Arbeitsorgane ihre Tätigkeit aufnahmen, und sich die Debatte vom Plenum, das von da an nur noch dreimal pro Woche tagte, in diese kleineren Gremien verlagerte. Das Interesse konzentrierte sich zunächst auf das Arbeitsorgan, welches dem "Korb III" gewidmet war. Dies nicht nur wegen der Brisanz der dort zu behandelnden Themen, sondern weil die CSSR durch ein bis heute nicht geklärtes merkwürdiges "Timing" ausgerechnet diese dritte Belgrader Woche gewählt hatte, um einen Prozess gegen vier bekannte Unterzeichner der "Charta 77", darunter den Dramatiker Vaclav Havel, zu inszenieren. Wiederum war es die französische Delegation, die als erste eine deutliche Anspielung auf diesen im Widerspruch zur Schlussakte stehenden Vorgang machte. Das Thema wurde am folgenden Tag durch die amerikanische Delegation, diesmal unter Nennung des Landes, aufgenommen, was zu einem Proteststurm von Seiten der CSSR, unmittelbar gefolgt von der UdSSR und der DDR, führte. Diese Delegationen wiesen die amerikanische Kritik

schroff als Einmischung in innere Angelegenheiten eines andern Landes zurück. Die CSSR beteuerte, der Prozess von Prag habe mit der Schlussakte nicht das Geringste zu tun, die Angeklagten hätten sich gemeiner Verbrechen schuldig gemacht. Anspielungen auf Spionagetätigkeit folgten. In den folgenden Tagen griffen andere westliche Delegationen das Thema auf, so etwa Grossbritannien, die Niederlande und Belgien, immer gefolgt von der gleichen Reaktion von Seiten der "Angeklagten". Auch die Neutralen machten Anspielungen auf den Prager Prozess. Darüber hinaus richteten sie konkrete Fragen an bestimmte Oststaaten über deren Durchführung der Schlussakte. Es wurde ihnen von sowjetischer Seite klipp und klar zu verstehen gegeben, dass am Belgrader Treffen keine Antworten auf Fragen zu erwarten seien, die die inneren Angelegenheiten sozialistischer Staaten betreffen.

In den anderen Arbeitsorganen ging es relativ ruhiger zu, obwohl auch dort ein eigentliches Gespräch mit Fragen und Antworten nur in Ansätzen zustande kam. Hitzige Debatten fanden indessen Anfangs November auch im Arbeitsorgan zu Korb I statt, als das Prinzip der Menschenrechte zur Diskussion stand. Hier tat sich insbesondere die belgische Delegation hervor, die in aller Deutlichkeit die Unterzeichner der "Charta 77" in Schutz nahm. Ebenso deutlich kritisierten die Niederlande die Einweisung sowjetischer Dissidenten in psychiatrische Kliniken.

Die Debatten in den Arbeitsorganen wirkten auch auf das Plenum zurück. Dort begann die Sowjetunion ab Anfang November in grösserem Massstab, zum Gegenangriff überzugehen, vor allem gegen die USA, deren Rassenpolitik und Arbeitslosigkeit in den Augen Moskaus genügend Angriffsfläche boten. Die UdSSR übersah jedoch, indem sie sich zu einer solchen Diskussion hinreissen liess, dass sie damit ihr wichtigstes Argument, dasjenige der Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten, aufgegeben hatte. Es nützte nichts, dass sie und andere östliche Delegationen im späteren Verlauf der Debatte bestritten, sich auf dieses Terrain begeben zu

haben - der Bann war gebrochen. Von da an kam es periodisch zu grossangelegten Menschenrechtsdebatten, die sich leider mehr und mehr auf einen Schlagabtausch zwischen den beiden Supermächten reduzierten, etwa nach der Losung "erwähnst Du meine Dissidenten, erwähne ich Deine Indianer". Mit einer solchen Debatte wurde etwa der Tag der Menschenrechte (10. Dezember) "gefeiert"; ähnliche Diskussionen zwischen USA und UdSSR fanden selbst noch in der Endphase des Treffens, gegen Ende Januar statt.

4. Die Vorschläge

Einer der hervorstechendsten und am wenigsten erwarteten Aspekte des Belgrader Treffens war die Einbringung von über hundert Vorschlägen zur Weiterführung und Vertiefung der Durchführung der Schlussakte von Helsinki. Noch im Oktober schien es, als ob sich die Zahl der Vorschläge in überschaubarem Rahmen halten würde. Bis Monatsende wurden im Plenum und in den Arbeitsorganen erst ein rundes Dutzend Vorschläge eingereicht. Das Schwergewicht lag dabei eindeutig bei der UdSSR sowie bei den Neutralen und Blockfreien. Von westlicher Seite war bis zu jenem Zeitpunkt kein einziger Vorschlag erfolgt. Die sowjetischen Vorschläge waren eine Wiederholung der bekannten Initiativen des Warschauer Paktes (Nichtersteinsatz von Atomwaffen, Nichterweiterung der Blöcke, angereichert durch eine Plafonierung der Manöver auf 50-60'000 Mann, wobei alle diese Themen im Rahmen "spezieller Konsultationen" nach dem Belgrader Treffen besprochen werden sollten), sowie der Breschnew-Initiative für gesamteuropäische Kongresse auf dem Gebiet des Umweltschutzes, der Transporte und der Energie. Zum dritten Korb steuerte die Sowjetunion einen Vorschlag zur Verbesserung der persönlichen Sicherheit in offizieller, kultureller oder sportlicher Mission im Ausland tätiger Personen bei. Von Seiten der N+N lag bis Ende Oktober ein gemeinsamer Vorschlag zu den vertrauensbildenden Massnahmen vor (der Anfangs November durch einen solchen zum Thema Abrüstung ergänzt wurde). Oesterreich hatte drei grössere Projekte zu Korb II beigesteuert und Malta einen Vorschlag zur Errichtung

eines permanenten Mittelmeer-Ausschusses. Jugoslawien schlug ein "Jahr der europäischen Kultur" vor, und Rumänien trat mit verschiedenen eigenen Initiativen in allen drei Körben in Erscheinung. Die Schweiz schliesslich brachte am letzten Oktobertag ihr Projekt zum Thema Information ein.

Der Westen, der sich bis dahin zurückgehalten hatte, wartete Anfangs November mit einer geballten Ladung von Vorschlägen in nahezu allen Körben auf. In der einen Woche vom 2. bis 9. November brachten EG- und NATO-Staaten, teils gemeinsam, teils einzeln, nicht weniger als 20 Vorschläge ein. Sie betrafen die vertrauensbildenden Massnahmen und Teilbereiche von Korb II; mehr als die Hälfte jedoch Korb III, vor allem menschliche Kontakte und Information. Die Absicht dieser letztgenannten Vorschläge ging dahin, in knappen Worten zu den bestehenden Bestimmungen der Schlussakte genauere Ausführungsregeln zu erlassen. Als Musterbeispiel seien in diesem Zusammenhang die Familienkontakte und -zusammenführungen genannt: Ein entsprechender Vorschlag der EG und der USA forderte, dass in dringenden Fällen Gesuchen nach einer Woche, in normalen Fällen innerhalb dreier Monate stattgegeben werden sollte. Ein anderer Vorschlag postulierte, dass die nötigen Reisedokumente (Visa etc.) nicht mehr als einen durchschnittlichen Wochenlohn kosten sollten. Politisch besonders brisant waren westliche Vorschläge auf Anerkennung der Rolle der Individuen bei der Durchführung der Schlussakte sowie auf freien Zugang zu ausländischen Botschaften.

Der Osten blieb angesichts dieser Offensive nicht untätig und antwortete zwei Tage später, am 11. November, mit nicht weniger als 15 Vorschlägen, deren Hauptziel es war, diejenigen des Westens zu neutralisieren, so etwa durch die Verantwortung der Journalisten für die Information und das Verbot der Kriegspropaganda (beide durch CSSR eingebracht) sowie das Verbot "faschistischer, revanchistischer und neonazistischer Organisationen" (durch DDR eingebracht), mitsamt einem Schwall weniger offensichtlicher

- 10 -

Vorschläge im Bereich der Kultur und des Sports. Einzig die polnischen Vorschläge, etwa die Erziehung zum Frieden, entsprachen einigermaßen echten nationalen Anliegen.

Durch diese Eskalation hatten sich bis Ende November im Plenum und in den Arbeitsorganen bereits über 70 Vorschläge angesammelt. Ein westlicher Vorschlag zur Bekräftigung des 7. Prinzips (Menschenrechte) vom 1. Dezember hatte noch einmal eine Mini-Eskalation von drei östlichen Gegenvorschlägen (Recht auf Arbeit, Gleichberechtigung der Frau, Ratifikation der UNO-Menschenrechtspakete) zur Folge. Sonst jedoch flaute die Welle der Substanzvorschläge im Dezember ab. Dafür traten die ersten Gesamtvorschläge für ein Schlussdokument zu Tage. Frankreich steuerte Anfangs Dezember ein Schema für ein solches Dokument bei, eine Woche später legten die N+N ihren Entwurf für den einleitenden, politischen Teil dieses Dokuments vor, der u.a. die Hauptthemen Entspannung, Abrüstung, Zusammenarbeit (inkl. Rolle des Individuums) und Menschenrechte umfasste.

Das Papier der N+N lehnte sich in der Frage der Menschenrechte an Formulierungen aus bilateralen Communiqués Giscard/Breschnew und Giscard/Tito aus dem Jahre 1977 an, nach welchen die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine unerlässliche Grundlage zur Verbesserung der internationalen Beziehungen darstellt. Die ersten Reaktionen der Sowjetunion auf dieses Papier waren übrigens eher positiv, sehr im Gegensatz zu denjenigen auf einen wenige Tage später von den EG eingereichten Entwurf für den bewertenden Teil des Schlussdokuments, dessen ziemlich schonungslose Beurteilung des Standes der Durchführung der Schlussakte Moskau offenbar vor den Kopf stiess.

Als das Treffen am 22. Dezember in die Weihnachts- und Neujahrsferien ging, lagen auf dem Tisch des Hauses genau 100 Vorschläge zur Substanz. Davon betrafen 22 Korb I. (darunter 8 zu militärischen Fragen), 28 Korb II und 39 Korb III. Dem Mittelmeer

./.

und den Konferenzfolgen waren je 3 Vorschläge gewidmet, die restlichen betrafen allgemeine Themen. Interessant ist auch die Herkunft dieser 100 Vorschläge: 37 stammten von Seiten der Warschauer-Pakt-Staaten (inkl. Rumänien), 35 von Staaten der EG und der NATO, 21 von N+N-Staaten, der Rest entfiel auf diverse (Heiliger Stuhl, Spanien etc.). Ihre schiere Fülle indessen überforderte das Belgrader Treffen eindeutig. Zudem führte ihre grosse Zahl zu einer Vermischung der einzelnen Themen der Debatte. Die vom Westen ursprünglich so sehr geforderte Trennung zwischen Implementierung und weiteren Massnahmen wurde - nicht zuletzt durch die geballte Einbringung von Vorschlägen durch eben diesen Westen - verwischt, eine ohnehin verworrene Debatte dadurch noch mehr kompliziert. Die Vorschläge boten dem Osten einen guten Vorwand, sich der weiteren Diskussion um die Implementierung zu entziehen. Die Tatsache, dass auch bei der Diskussion von Vorschlägen Elemente der Bewertung des Vergangenen mitspielten, änderte wenig an diesem Nachteil.

5. Die Redaktion des Schlussdokuments

Alle Fragen, die sich um Sinn oder Unsinn dieser Vorschläge drehten, insbesondere diejenige nach der Seriosität bzw. dem taktischen Wert der östlichen Beiträge, wurden bei Wiederbeginn der Arbeiten am 17. Januar 1978 mit einem Mal beiseite gewischt. Die Sowjetunion legte an jenem Tag einen knapp drei Seiten langen Entwurf zu einem Schlussdokument vor, der von den 100 Substanzvorschlägen nur noch drei enthielt, nämlich ihre eigenen: Militärische Konsultationen, die drei Kongresse in Korb II und den Schutz offizieller Repräsentanten. Nicht nur alle westlichen, neutralen und blockfreien, sondern sämtliche Vorschläge der Verbündeten der UdSSR waren für Moskau nunmehr inexistent - zum grossen Erstaunen und nicht geringen Verärgerung der Warschauer-Paktstaaten, die offensichtlich nicht konsultiert worden waren und denen nur übrig blieb, gute Miene zum unguuten Spiel zu machen. War der sowjetische Vorschlag in der Substanz minimalistisch, so trat er

- 12 -

in seinem dem Follow-up gewidmeten Teil die Flucht nach vorne an: Nicht nur enthielt er einen konkreten Vorschlag zum nächsten Folgetreffen (Madrid, November 1980), sondern auch vier Expertentreffen: Neben den militärischen Konsultationen die bereits in der Schlussakte verankerten Treffen zur Streitschlichtung (Montreux) und zum wissenschaftlichen Forum (Bonn) und darüber hinaus, als Zückerchen für Malta, ein Mittelmeer-Expertentreffen in La Valetta. (Ein solches war schon im Dezember von den europäischen Mittelmeer-Anrainerstaaten vorgeschlagen worden, um Maltas Maximalforderung nach einem permanenten Ausschuss aufzufangen.) Moskau hatte mit seinem Vorschlag geschickt taktiert: Durch ihr Vorprellen im Follow-up hatte die UdSSR bereits eine der beiden Bedingungen zur Beendigung des Treffens (Festlegung von Zeit und Ort des nächsten) erfüllt und ein Modell zur Erfüllung der zweiten - Ausarbeitung eines Schlussdokuments - gegeben. Sie hatte so die Initiative, die ihr teilweise während der Implementierungsdebatte entglitten war, wieder in die Hand genommen und konnte von sich behaupten, als einzige einen vollständigen Entwurf eingebracht zu haben. Um die Lage noch mehr zu verwirren, liess sie durchblicken, dass dieser Vorschlag nicht ihr letztes Wort sei. Der Westen war durch diese Wende des Treffens etwas aus dem Konzept gebracht. Man liess wohl sogleich erkennen, dass man sich mit einem solchen Minimaldokument in keiner Weise zufrieden geben könne, konnte sich jedoch auch nicht entschliessen, einen substantiellen Gegenvorschlag einzubringen. Die USA hatten zwar seit längerer Zeit - unabhängig von sowjetischen Plänen - einen solchen in petto, wurden jedoch von ihren Verbündeten, allen voran der BRD davon abgehalten, ihn einzubringen, da man bei der EG davon nur eine verstärkte Konfrontation und somit noch weniger substantielle Resultate erwartete. In dieser verworrenen Situation ergriffen die Neutralen und Blockfreien einmal mehr die Initiative, wie sie dies schon beim Vorbereitungstreffen getan hatten. Sie legten nach knapp zehntägiger Vorbereitungsarbeit am 1. Februar ein zwölf Seiten starkes informelles Arbeitspapier vor, welches als Fortsetzung ihres im Dezember eingebrachten einleitenden Kapitels des Schlussdokuments

./.

- 13 -

gedacht war und zu den drei Hauptkörben der KSZE je rund vier Seiten substantiellen Text umfasste. Die N+N hatten sich dabei bemüht, in allen Sachfragen wenn immer möglich ein ungefähres Gleichgewicht zwischen östlichen und westlichen Vorschlägen zu wahren, was jedoch z.B. in Korb III angesichts der mageren östlichen Vorschläge kaum möglich war. Darüber hinaus verarbeiteten sie in diesem Papier aber in erster Linie ihre eigenen Vorschläge, insbesondere bei den vertrauensbildenden Massnahmen.

Aufgrund dieses Textes kamen ab 6. Februar in vier informellen Kontaktgruppen Verhandlungen in Gang. Schon nach wenigen Tagen zeigte es sich indessen, dass trotz gewissen Fortschritten bei den Prinzipien und Korb II in den zentralen Bereichen der CBM und des Korbes III keinerlei Verhandlungsbereitschaft von Seiten des Ostens bestand. Der Westen anerkannte das N+N-Papier als Arbeitsgrundlage, forderte jedoch eine ganze Reihe von Verbesserungen. Dies entsprach auch der Absicht der N+N. Vom Osten indessen wurde der Kompromisscharakter des Papiers vom 1. Februar mehr und mehr in Zweifel gezogen. Nach einer Woche kamen die Gespräche zu den vertrauensbildenden Massnahmen zum Stillstand, zwei Tage später, am 15. Februar, erklärten die Sowjetunion und ihre Verbündeten in der Kontaktgruppe zu Korb III, sie sähen keinen Sinn mehr in einer Weiterführung dieser Arbeit. Damit war das Papier vom 1. Februar tot. Die Aktion der N+N hatte fehlgeschlagen. Ihr Misslingen zeigte in aller Schärfe die Grenzen der Möglichkeiten des Belgrader Treffens. In diesem Sinne hatte sich der Versuch der N+N gelohnt. Von jenem Zeitpunkt an waren keine Illusionen mehr erlaubt.

Noch während die Verhandlungen über das N+N-Papier andauerten, hatte die UdSSR die Initiative erneut in ihre Hand genommen und in kurzen Abständen offiziell revidierte Versionen ihres Vorschlages vom 17. Januar eingebracht; am 10. Februar eine

./.

erste Revision, die nun anstatt drei bereits fünf Seiten umfasste, am 14. und dann am 17. Februar eine zweite und dritte Fassung, die das Papier zunächst auf acht und schliesslich auf elf Seiten brachten. Die Verlängerungen entstanden jeweils durch Beifügung von Texten aus verschiedenen offiziellen und inoffiziellen Arbeitsgremien, welche die UdSSR als allgemein akzeptabel erachtete. Es handelte sich dabei durchwegs um solche, z.B. aus Prinzipien, Wirtschaft und Kultur, die weder für den Westen noch für die N+N von Interesse waren, solange ihnen keine substantiellen Texte in Bereichen wie CBM, Menschenrechte, Kontakte und Information gegenüberstanden. Gegen deren Aufnahme hatte die UdSSR jedoch ihr ausdrückliches Veto ausgesprochen, sowohl im Plenum als auch in den Kontaktgruppen. Was sie anstrebte, war eine Sammlung von unwesentlichen Bruchstücken.

Die Krise war nun für alle offensichtlich. Auch ein letzter Rettungsversuch Frankreichs, das am 17. Februar im Alleingang und gegen den Rat seiner Partner in EG und NATO einen Entwurf für ein Schlussdokument einbrachte, konnte daran nichts mehr ändern. Paris hatte versucht, auf 16 Seiten einen Kompromiss zwischen den sowjetischen und den Vorstellungen der N+N herzustellen. Der Versuch kam jedoch viel zu spät, wenn er überhaupt je eine Chance gehabt hätte. Auch Kontakte auf höchster Ebene zwischen Giscard und Breschnew hatten die Situation nicht mehr ändern können. Ein Appell Präsident Titos an Breschnew am gleichen Wochenende verhallte ebenfalls weitgehend ungehört.

In dieser Situation sprach die schweizerische Delegation als erste offen aus, was manche anderen erst dachten. Ihren Ausführungen lagen folgende Überlegungen zugrunde: Drei Modelle eines abschliessenden Dokuments waren theoretisch möglich, wenn man vom Abschluss der Konferenz ohne Dokument überhaupt oder mit einem blossen Communiqué absieht, nämlich:

./.

a) ein längeres Dokument, welches sowohl substantielle Punkte (Menschenrechte, Information, wirtschaftliche und militärische Fragen) als auch die Einsetzung einer bestimmten Anzahl von Expertengruppen enthalten würde;

b) ein Dokument voller politischer Platitüden und ohne konkrete Substanz, welches den Eindruck erweckt hätte, die Entspannung befinde sich in gutem Zustand und alle seien mit der derzeitigen Situation zufrieden;

c) ein kurzes Dokument, welches das Bestehende bewahren, aber gerade durch seine Knappheit die Schwierigkeiten aufzeigen würde, denen man begegnet war, und damit implicite auch die weitgehende Erfolglosigkeit.

Von Anbeginn der Konferenz hatten sich die westlichen sowie die neutralen und blockfreien Staaten für die erste Lösung ausgesprochen und eine grosse Zahl von Vorschlägen eingebracht, die in ein derartiges Dokument eingefügt werden sollten. Nach der Weihnachts- und Neujahrspause legte die Sowjetunion einen Text vor, den sie in der Folge anreicherte, der aber dennoch klar dem zweiten Modell eines Schlussdokuments entsprach. Am 20. Februar stellte die schweizerische Delegation fest, dass ein substantielles Dokument, welches die Bestimmungen der Schlussakte präzisieren und deren Vollzug regeln, welches zudem den dynamischen Prozess der Entspannung, vor allem auf den Gebieten der Menschenrechte, der Information und der vertrauensbildenden Massnahmen im militärischen Bereich, ausbauen würde, unmöglich geworden war. Des weiteren bemerkten wir, dass ein langes Dokument, welches nichts anderes als eine Vertuschung der Tatsachen und Gegensätze enthalten würde, unannehmbar sei. Ein solches Dokument hätte nämlich der These Auftrieb gegeben, dass alles zum Besten stehe in der besten aller möglichen Welten, und dies, ohne dass in Belgrad irgend eine konkrete Massnahme beschlossen worden wäre. Es wäre ein unehrliches Täuschungsmanöver gewesen. Angesichts dieser doppelten Unmöglichkeit mussten alle Illusionen schwinden. Es blieb nur die dritte

- 16 -

Option übrig, nämlich ein kurzes und nüchternes Dokument, welches durch seine Knappheit den Stand der Ost-West-Beziehungen auf korrekte Weise widerspiegelte, ein Dokument der "Stunde der Wahrheit", welches immerhin drei in unseren Augen wichtige Ideen zum Ausdruck bringen sollte:

a) die feierliche Bekräftigung der 35 Staaten, die Bestimmungen der Schlussakte zu achten und anzuwenden,

b) die Erweiterung der Bereiche der Zusammenarbeit durch die Einsetzung von Expertengruppen,

c) die Vereinbarung eines Treffens in Madrid in zwei Jahren und damit die Wahrung der Kontinuität des Unternehmens und der Dauerhaftigkeit der Ziele von Helsinki.

Diese realistische Erklärung löste zunächst eine gewisse Ueberraschung aus, vor allem bei Jugoslawien, dem als Gastland ganz besonders daran gelegen war, die Konferenz zu einem Erfolg zu führen. Dem Westen kam die Erklärung ungelegen, weil er am folgenden Tag - endlich - seinen eigenen Entwurf für ein Schlusssdokument einbringen wollte. 15 Staaten der EG und der NATO - alle mit Ausnahme Frankreichs - unterstützten diesen Vorschlag, der auf 18 Seiten ein komplettes, inhaltsreiches Dokument darstellte, das jedoch im Zeitpunkt seiner Vorlage (21. Februar) schon nur noch "historischen" Wert hatte, wie der Vertreter Frankreichs ironisch bemerkte. Eine Diskussion kam über diesen Entwurf ebensowenig zustande wie über den französischen.

./.

Statt dessen konzentrierten sich die Gedanken nunmehr auf die von uns vorgeschlagene dritte Lösung: Bereits drei Tage später legten die N+N informell ein vier Seiten langes Dokument vor, das nach einem kurzen protokollarischen Teil einige politische Aussagen aus dem N+N-Vorschlag vom Dezember wiederholte und in seinem operativen Teil ausser dem Madrider Folgetreffen fünf Expertentreffen vorsah: Streitschlichtung, wissenschaftliches Forum, vertrauensbildende Massnahmen, Mittelmeer, Information. Ansonsten enthielt es, getreu der von der Schweiz vorgezeichneten Linie, keinerlei Substanz, hielt aber - wiederum auf frühere N+N-Formulierungen zurückgreifend - fest, dass bei der Entspannung nach wie vor Schwierigkeiten beständen, dass die Durchführung der Schlussakte eine wesentliche Voraussetzung für die Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses und dass der Belgrader Meinungsaustausch in sich selbst ein wichtiger Beitrag zu diesem Prozess gewesen sei.

Dieses Dokument wurde von den N+N während des Wochenendes vom 25./26. Februar in getrennten Sitzungen den Vertretern des Warschauer Paktes und des Westens (EG/NATO) erläutert. Die Sowjetunion, welche schon kurz nach Erscheinen des N+N-Papiers gegenüber der Presse hatte verlauten lassen, sie könne 95 % desselben akzeptieren, gab sich zum Text selbst relativ konzilient, brachte jedoch bei den Expertengruppen zwei Aenderungsvorschläge vor, die das ganze Gleichgewicht dieses Teils in Frage stellten: Beim Expertentreffen über vertrauensbildende Massnahmen forderte sie eine Erweiterung des Mandats, die es auch erlaubt hätte, ihre eigenen rüstungspolitischen Vorschläge zu besprechen; das Expertentreffen über Information lehnte sie eindeutig ab. Die Antwort des Westens war weniger klar, doch ging aus den gewundenen Aeusserungen seiner Vertreter hervor, dass man dort das ganze Dokument noch mehr raffen und bei den Expertentreffen nur diejenigen akzeptieren wollte, die bereits in der Schlussakte vorgesehen waren.

./.

./.

Das Papier hatte immerhin den Vorteil gehabt, als Katalysator für das eigentliche Schlussdokument zu wirken. Am 28. Februar legte Rumänien einen informellen Entwurf vor, der die Substanz des N+N-Papiers weitgehend übernahm, aber durch zusätzliche Begehren anreicherte - die Expertengruppen blieben intakt - und einen Tag später präsentierte Dänemark als Vorsitzender der EG ebenfalls informell ein nur drei Seiten langes Gegenpapier. Es stellte im knappen politischen Teil fest, dass in der Implementierungsdebatte unterschiedliche Meinungen zum Ausdruck gekommen seien und dass über zahlreiche Vorschläge kein Konsens zustande gekommen sei. Als Konzession gegenüber der UdSSR ging es auf den von ihr vorgeschlagenen Termin für das Madrider Treffen (November 1980) ein und regelte auch einige andere Fragen im Zusammenhang mit jenem Treffen in einem der UdSSR genehmen Sinne. Auch bei den Expertentreffen war ein gewisses Entgegenkommen gegenüber der Sowjetunion festzustellen: Das für diese nur im Falle einer Aufnahme der eigenen Vorstellungen interessante Expertentreffen über Militärfragen und dasjenige über Information wurden kurzerhand fallengelassen. Aufgrund dieses dänischen Papiers fanden am 1. und 2. März Verhandlungen in einer Runde von acht Staaten, darunter der Schweiz, statt. Dabei wurde offensichtlich, dass sich Ost und West, vor allem die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, bereits auf diesen Text geeinigt hatten und es nur noch darum ging, einige unbequeme "outsiders" davon zu überzeugen. Diese waren ausser der Schweiz, die immer noch an einem Expertentreffen über Information festhielt, Jugoslawien und Rumänien, die an einem Treffen über vertrauensbildende Massnahmen festhielten, und schliesslich Malta, dem das Mandat für ein Mittelmeer-Expertentreffen nicht weit genug ging.

Noch während die Verhandlungen mit diesen Staaten andauerten, legte Dänemark das Papier formell im Plenum vor, wo es erwartungsgemäss breite Zustimmung fand. Rumänien machte am folgenden Tag eine Reihe von Abänderungsvorschlägen, deren augenfälligster die Expertengruppe über CBM war. Zwei Tage später, am 4. März, reichte Dänemark eine revidierte Version seines Vorschlages

ein, der den rumänischen Ideen in einigen unbedeutenden Punkten entgegenkam. Sowohl Rumänien als auch Jugoslawien gaben durch Stillschweigen ihr Einverständnis zu verstehen. Die Schweiz stimmte ebenfalls zu, hielt jedoch in einer vom Präsidenten entgegengenommenen Erklärung fest, dass sie sich weiterhin für ihre Ziele auf dem Gebiete der Information im Sinne ihres Vorschlages einsetzen werde. Nun verweigerte einzig noch Malta den Konsens. Nach zweitägigem Hin und Her, welches stark an frühere maltesische Sperrmanöver an der KSZE erinnerte, gelang es Malta, zwei kleine Zusätze zum dänischen Vorschlag zu erreichen, welche im Endeffekt nicht viel am Mittelmeer-Mandat änderten, indem die Diskussion des Sicherheitsaspekts dieses Kapitels auf Madrid verschoben wurde - wo sie ohnehin stattgefunden hätte. Am 8. März konnte so der dänische Vorschlag durch formellen Konsens der 35 zum Schlussdokument erklärt werden.

B. BEWERTUNG

6. Das Belgrader Treffen im internationalen politischen Zusammenhang

War die internationale Atmosphäre im Zeitpunkt der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Sommer 1975 ziemlich wolkenlos, so kennzeichnete sich der gesamte Zeitraum des Belgrader Treffens (Juni 1977 - März 1978) durch eine allgemeine Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen.

Die andauernden Spannungen im Mittleren Osten, der Krieg am Horn von Afrika, die übertriebene Aufrüstung der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in Europa, sowie die Bemühungen der Amerikaner, ihre eigene Rüstung auf unserem Kontinent zu perfektionieren, die Schwierigkeiten der SALT-Verhandlungen und das Stocken der Wiener Truppenabbaugespräche - all dies bildete den politischen Hintergrund des Belgrader Treffens. Gewisse bilaterale Beziehungen wie diejenigen der Sowjetunion mit Norwegen, Kanada und Jugoslawien

oder diejenigen zwischen den beiden deutschen Staaten zeigten während der Konferenz eine negative Tendenz. Darüber hinaus führten die zahlreichen Bewegungen in den Oststaaten zugunsten der Menschenrechte und vor allem für eine bessere Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte zu einer spürbaren Nervosität der Sowjetunion und einiger ihrer Verbündeter und veranlassten diese von Anfang an zu einer defensiven Haltung. Der Prozess von Prag und die Ungewissheit über das Schicksal einiger Dissidenten in der Sowjetunion beherrschten oft die offiziellen und auch die inoffiziellen Äusserungen während der Konferenz.

Das Belgrader Treffen bestätigte die Feststellung, dass die Entspannung seit der Annahme der Schlussakte gewissermassen messbar geworden war, die letztere dafür Bezugs- und Vergleichspunkte schuf und deren Bestimmungen ein entsprechendes Verhalten verlangten. Die Entspannung kann nicht mehr allein auf die Politik, die Wirtschaft oder auf militärische Fragen beschränkt bleiben; sie hat seit Helsinki eine menschliche Komponente erhalten. Damit tauchen weitere Schwierigkeiten auf.

7. Allgemeine Bewertung der Konferenz

Die Schlussakte von Helsinki und darüber hinaus das ganze Vorhaben der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa stellt gleichzeitig ein Produkt der Entspannung und eine Etappe in diesem Prozess dar, die diesem einen neuen Impetus geben sollte. Da die Entspannung auf eine bescheidenere Form zurückgefallen ist, konnte das Resultat des Belgrader Treffens nicht besser sein als das politische Klima, das sie umgab, oder als die Summe der Ost-West-Beziehungen. Sie war notwendigerweise die Widerspiegelung aller dieser Tatsachen.

Es konnte daher in Belgrad letzten Endes nicht mehr darum gehen, Fortschritte über die Schlussakte hinaus zu erreichen. Man musste sich mit ihrer Neubestätigung durch alle 35 Teilnehmerstaaten und einer Bekräftigung des Willens, alle deren Bestimmungen durchzuführen, begnügen. Im schlimmsten Falle hätte man sich sogar vorstellen können, dass die Konferenz zum Bruch führen würde; soweit kam es jedoch nicht. Im Gegenteil, man beschloss ein neues Treffen in Madrid. In der zweijährigen Zwischenzeit werden drei Expertengruppen gewisse Probleme vertiefen. Wir können daher sagen, dass Belgrad das wesentliche Minimum gerettet hat, indem das in Helsinki entstandene System erhalten blieb, wenn auch augenblicklich auf eine eher bescheidene Weise. Für uns Neutrale, die an europäischen und weltweiten politischen Konferenzen meistens nicht vertreten sind, obwohl dort auch über uns betreffende Probleme diskutiert wird, ist es wichtig und erfreulich, festzustellen, dass die KSZE intakt bleibt und auch in Zukunft als Forum bestehen wird, wo in unserer Gegenwart und unter unserer Mitwirkung über politische, humanitäre und militärische Probleme diskutiert wird.

8. Bewertung des Konferenzverlaufs und des Schlussdokuments

Das Belgrader Treffen hat sich in zwei Etappen abgespielt: Eine Debatte über die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte und die Redaktion des abschliessenden Dokuments.

Einer der grossen Vorteile der Folgen der KSZE ist die Tatsache, dass die Vollziehung der Schlussakte ein fester Bestandteil ihrer Tagesordnung ist und damit auch die Achtung der Menschenrechte und die zahlreichen humanitären Bestimmungen dieses Dokuments. Die Folgen der KSZE sind das einzige Forum im Ost-West-Dialog, wo die menschliche Dimension der Entspannung zur Sprache kommt. Dort ist es möglich, über die Beachtung der Menschenrechte in den Oststaaten zu reden, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, man bewege sich damit ausserhalb der Tagesordnung.

Obwohl kein eigentlicher Dialog zustandekam, war doch die Tatsache an sich wichtig, dass man während acht Wochen gewissen Staaten offen sagen konnte, dass sie die Bestimmungen der Schlussakte im humanitären Bereich nicht, schlecht oder nur teilweise durchführten, die Tatsache auch, dass man Fragen stellen konnte, auch wenn diese ohne Antwort blieben. Die indirekten und langfristigen Auswirkungen dieser Diskussion dürfen nicht vernachlässigt werden. Die Sowjetunion und einige ihrer Verbündeten mussten einsehen, dass ihr Verhalten einen Gegenstand legitimer Sorge für alle anderen europäischen Staaten und zudem einen verwundbaren Punkt ihres Systems darstellt. Wie jede Grossmacht oder auch eine Macht mittlerer Grösse lässt sich die Sowjetunion nicht gerne auf die Anklagebank setzen. Daher wird sie wohl vermeiden wollen, in Madrid wieder die gleiche Rolle zu spielen. Zwei Wege stehen ihr dazu offen: Entweder, die Schlussakte von Helsinki zu widerrufen, was als unwahrscheinlich erscheint, solange die Entspannung einer von Moskau proklamierten Politik entspricht, oder dann eine grosse Anstrengung zu unternehmen, ihr eigenes Haus in Ordnung zu bringen, um in Madrid peinliche Situationen wie in Belgrad zu vermeiden. In dieser Optik erscheint das in Belgrad Bewahrte auch dann wichtig, wenn Fortschritte ausblieben: Die Aufrechterhaltung von Konferenzfolgen, die auch weiterhin als Druckmittel auf jene Länder angewendet werden können, die in Bezug auf die Ausführung der in der Schlussakte von Helsinki übernommenen Verpflichtungen im Rückstand sind. Allerdings werden letzten Endes die weltpolitischen Entwicklungen entscheidend sein.

Das Schlussdokument entspricht nicht dem, was man sich davon versprochen hatte, aber, wie oben dargelegt, konnte nichts anderes erwartet werden. Die Tatsache, dass dieses Dokument keinerlei Erwähnung der Menschenrechte und keine neuen Bestimmungen enthält, seine Kürze und sein Stil, die die Sorge um die internationale Lage und den Rückstand bei der Durchführung der Schlussakte nicht verheimlichen, sowie die mangelnde Uebereinstimmung über die Nützlichkeit neuer konkreter Massnahmen - dies alles

zeigt aber der öffentlichen Meinung die Grenzen, die Schwierigkeiten und die ganze Komplexität der Ost-West-Beziehungen. In diesem Sinne könnte und müsste das Dokument von Belgrad eine heilsame und belehrende Wirkung haben.

Schliesslich ist festzuhalten, dass sich eine Politik des alles oder nichts als nicht brauchbar erweist. Oft muss man sich mit kleinen Schritten oder zeitweise selbst mit der Erhaltung des status quo begnügen. Das eine wie das andere sind immer noch besser als ein Rückschritt.

9. Die Rolle der Staaten

a) Die Oststaaten

Innerhalb der Oststaaten müssen drei Gruppen unterschieden werden:

- 1) UdSSR, DDR, CSSR und Bulgarien
- 2) Polen und Ungarn
- 3) Rumänien.

Was die erste Gruppe anbetrifft, so war diese klar in der Defensive, denn sie hat die Schlussakte offensichtlich noch nicht "verdauen" können. Diese Staaten sind der Ansicht, dass gewisse Teile der Schlussakte eine Quelle ideologischer Subversion seien. Es galt daher für sie, deren schädliche Wirkung in Grenzen zu halten. Ihr Ziel in Belgrad war der Versuch, diese Teile der Schlussakte umzuformulieren oder sie auf eine minimalistische Art zu interpretieren. Die amerikanische Offensive in der Menschenrechtsfrage floss ihnen Angst ein und brachte sie in Verlegenheit, denn sie berührt zweifellos eine der schwachen Stellen ihres Systems. Die Haltung dieser Staaten in Belgrad wurde durch diese Situation bestimmt. Die Art von Schlussdokument, welche sie anstrebten, legte davon ein beredtes Zeugnis ab.

- 24 -

Wenn man, wie es sich aufdrängt, das Belgrader Treffen in seiner Gesamtheit realistisch beurteilt, so muss man feststellen, dass die Hauptverantwortung für das Ausbleiben konkreter Resultate auf die Sowjetunion und auf einige ihrer Verbündeten fällt. Diese haben durch ihre negative Haltung klar gezeigt, dass sie entweder nicht willens oder nicht in der Lage waren, die Zusammenarbeit zwischen den 35 Staaten, wie sie in ihren grossen Linien in Helsinki festgelegt worden war, zu vertiefen und zu erweitern.

Ungarn und Polen waren in der unangenehmen Lage, sich mit dem erwähnten minimalistischen Standpunkt solidarisieren zu müssen. Sie wären bereit gewesen, weiter zu gehen. Sie unterschieden sich von den anderen durch die Einbringung substantieller Vorschläge, vor allem zu Korb III. Nachdem die beiden Delegationen während der Neujahrspause offenbar zur Ordnung gerufen worden waren, vertraten sie ab Mitte Januar eine gegenüber der Sowjetunion äusserst folgsame Linie. Dadurch ging in den letzten Wochen des Treffens die - bescheidene - Eigenständigkeit ihrer Position verloren.

Rumänien vertrat die gleiche Haltung wie schon in Helsinki und Genf, die in vielen Aspekten im Widerspruch zu derjenigen der Sowjetunion stand und sich derjenigen der N+N annäherte. Rumänien hatte jedoch weder den Willen noch die Mittel, um auf die Dauer einen glaubhaften Druck auszuüben.

b) Der Westen

Die Amerikaner spielten in Belgrad eine viel wichtigere Rolle als in Genf und Helsinki. Sie standen auf westlicher Seite eindeutig im Vordergrund und betrachteten dieses Treffen vor allem als eine Konferenz über Menschenrechte. Ihr Auftreten war jedoch allzu sehr von Propagandaabsichten geleitet und geeignet, der anderen Seite Argumente zur Abwehr der Vorstösse zu liefern.

Das kraftvolle Engagement der Vereinigten Staaten hatte zur Folge, dass das Belgrader Treffen einen bipolaren Charakter annahm, der in Genf und Helsinki weitgehend vermieden werden konnte. Das amerikanische Auftreten hat die Russen beunruhigt und manchmal selbst bei den NATO-Staaten Unwillen erregt. Es trug auf diese Weise wenig zur Ausarbeitung eines substantiellen Schlussdokuments bei. Es ist offensichtlich, dass das mangelnde Vertrauen der sowjetischen Führungsschicht zur neuen amerikanischen Administration, deren manchmal ungeordnete Initiativen, auch am Belgrader Treffen, im Gegensatz zur vorausschaubaren Aussenpolitik früherer Regierungen stand, ein zusätzliches Element darstellte, welches dazu beitrug, einen positiven Konferenzabschluss zu erschweren.

Die Neun litten unter den gleichen Meinungsverschiedenheiten wie in Genf und Helsinki. Die Deutschen insistierten auf konkreten Massnahmen, während andere daran weniger interessiert waren, dafür umso mehr an der Debatte über die Verwirklichung der Schlussakte. Frankreich erlaubte sich gegen Konferenzende einen Alleingang mit seinem Entwurf eines Schlussdokuments, was die Glaubwürdigkeit der europäischen politischen Zusammenarbeit nicht gerade erhöhte. Die Gemeinschaft spielte dann immerhin gegen Ende des Treffens eine nützliche Rolle, als es darum ging, für das Schlussdokument akzeptable Formulierungen zu finden. Das Verdienst dafür kommt in erster Linie der Intelligenz ihres Vorsitzenden, des Chefs der dänischen Delegation, zu. Im Vergleich zu Helsinki kann man auf jeden Fall sagen, dass sowohl die Amerikaner als auch die Neun mit drei Jahren Verspätung den Sinn und die Vorteile der Folgen der KSZE entdeckt und auch die Absicht haben, diese in Zukunft auszunützen.

Festzustellen ist, dass die NATO und die Europäische Gemeinschaft und damit die Blockpolitik in Belgrad eine grössere Rolle spielten als in Genf.

c) Die Neutralen und Blockfreien (N+N)

Die Gruppe der N+N hat ihre Zusammenarbeit vertieft und deren Grenzen erweitert. Während diese Zusammenarbeit anfänglich in Genf vor allem in militärischen sowie Prozedurfragen zum Ausdruck kam, konnte sie dieses Mal auf sämtliche Teile der Schlussakte ausgedehnt werden, vor allem auch auf Korb III.

Konferenztaktisch wirkte sich nachteilig aus, dass der Gesamtvorschlag der N+N dem sowjetischen Entwurf allein gegenüberstand, weil der Westen sich nicht zu einem eigenen durchbringen konnte und einen solchen erst am Schluss und nur pro forma einreichte. Dazu kam noch der französische Alleingang mit einem Kompromissdokument, das die Stellung der N+N schwächte. Schliesslich zeigte sich in den letzten Tagen, wie die Einigung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion den Handlungsspielraum der N+N zusehends einengte.

10. Schlussfolgerungen und Zukunftsperspektiven

Zusammenfassend kann man feststellen, dass das Belgrader Treffen den ersten Teil seines eingangs zitierten Doppelmandates - Meinungsaustausch über die Durchführung der Schlussakte - einigermaßen erfüllt hat, auch wenn die Art und Weise, in welcher die Debatte geführt wurde, unbefriedigend war. Den zweiten Teil des Mandats - Ausarbeitung weiterer Massnahmen zur Vertiefung der Entspannung - hat das Treffen nicht erfüllt. Mit Ausnahme des Expertentreffens über Mittelmeerfragen waren sämtliche in Belgrad beschlossenen Aktivitäten im Rahmen der Konferenzfolgen - Montreux, Bonn, Madrid - bereits in der Schlussakte vorgezeichnet und sind daher kaum geeignet, die Bilanz von Belgrad aufzubessern.

Der relative Misserfolg des Belgrader Treffens darf jedoch nicht dramatisiert werden. Er bedeutet sicher nicht das Ende der Entspannung, deren Schicksal von weit gewichtigeren Faktoren

als der KSZE bestimmt wird. Er bedeutet ebensowenig das Ende der von der KSZE eingeleiteten Entwicklung. Diese wird, sofern in der politischen "Grosswetterlage" keine drastischen Aenderungen eintreten, weitergehen, wenn auch für die kommenden Jahre nur auf Sparflamme. Zeichen dafür sind nicht nur das vereinbarte nächste Folgetreffen und die drei Expertengruppen, sondern auch die Tatsache, dass kein einziger Teilnehmerstaat die Schlussakte selbst in Frage gestellt hat. Ihr Inhalt und ihre Bedeutung wurden durch die Debatten in Belgrad nicht in Mitleidenschaft gezogen. Die im Schlussdokument enthaltene Bestätigung ihrer weiteren Geltung ist unzweideutig.

Belgrad bedeutete höchstens das Ende gewisser Illusionen in Bezug auf Intensität und Tempo der Umsetzung der in der Schlussakte enthaltenen Beschlüsse in die Realität, sofern zwei Jahre nach Helsinki solche Illusionen überhaupt noch bestanden. In diesem Sinne kann man gewisse Beobachter im Westen verstehen, die heute sagen, es hätte keinen Sinn gehabt, in Belgrad zusätzliche Verpflichtungen zu schaffen, wenn manche Oststaaten noch nicht einmal diejenigen der Schlussakte zur Genüge erfüllen. Andererseits hätten neue Massnahmen auch die Durchführung der bisherigen beschleunigen können.

Belgrad hat schliesslich bestätigt, wie gut der Westen sowie die Neutralen und Blockfreien beraten waren, als sie im Sommer 1975 in Genf die Aufnahme eines Satzes in die Schlussakte verweigerten, in welchem die Entspannung als "unumkehrbar" bezeichnet werden sollte. Die seither vergangene Zeit hat erwiesen, dass die Entspannung keine kontinuierlich und automatisch verlaufende Entwicklung darstellt, sondern ständigen Schwankungen unterworfen ist. Dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Umso wichtiger ist es, über ein Forum zu verfügen, wo von Zeit zu Zeit Bilanz gezogen werden kann, und welches in der Lage ist, neue Impulse zu vermitteln.

Noch ist es zu früh, sich von einem zweiten Folgetreffen fest umrissene Vorstellungen zu machen. Sein Verlauf wird, wie derjenige von Belgrad, weitgehend von der dann herrschenden politischen Konstellation abhängen. Andererseits sollte mit der konkreten Vorbereitung möglichst früh begonnen werden. Dabei sollte man auch aus der Erfahrung von Belgrad gewisse Lehren ziehen. So könnte zum Beispiel die Frage gestellt werden, ob es nicht doch besser wäre, für das nächste Treffen dieser Art eine feste zeitliche Limitierung zu beschliessen, nachdem die offene Dauer des Belgrader Treffens in keiner Weise zur Verbesserung der Resultate beigetragen hat. Oder die Frage, ob Vorschläge nicht besser erst von einem bestimmten Zeitpunkt an eingebracht werden sollten, um die Implementierungsdebatte klarer von der Verhandlungsphase abzugrenzen. Schliesslich gilt es, auch die Vorschläge selbst besser vorzubereiten.

Es liegt auch an uns, zusammen mit den anderen Staaten, die dem KSZE-Prozess Bedeutung beimessen, in den zwei Jahren, die uns von Madrid trennen, nichts unversucht zu lassen, um aus dem Treffen in der spanischen Hauptstadt eine dynamische und bedeutungsvolle Etappe dieser Entwicklung zu machen. Wir müssen bereits heute bilaterale Kontakte in die Wege leiten, wenn wir gewisse Vorhaben zum Erfolg führen wollen. Wir denken hier in erster Linie an unseren Vorschlag im Bereich der Information. In diesem Zusammenhang muss auch die Zusammenarbeit mit den anderen neutralen Staaten sowie diejenige innerhalb der Gruppe der Neutralen und Blockfreien verstärkt werden, ohne daneben den engen Kontakt mit unseren Partnern im Europarat zu vernachlässigen.

Beilagen:

1. Abschliessendes Dokument des Belgrader Treffens (8. März 1978)
2. Schlussklärung des Chefs der schweizerischen Delegation (9. März 1978)

DOCUMENT DE CLOTURE

DE LA REUNION DE BELGRADE 1977 DES REPRESENTANTS DES ETATS
AYANT PARTICIPE A LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA
COOPERATION EN EUROPE, TENUE CONFORMEMENT AUX
DISPOSITIONS DE L'ACTE FINAL RELATIVES
AUX SUITES DE LA CONFERENCE

Les représentants des Etats ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui ont été désignés par les Ministres des Affaires étrangères de ces Etats, se sont réunis à Belgrade du 4 octobre 1977 au 9 mars 1978, conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux Suites de la Conférence.

Les participants ont reçu un message du Président de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, Josip Broz Tito, et ont entendu une communication de M. Milos Minic, Vice-président du Conseil exécutif fédéral et Secrétaire fédéral aux Affaires étrangères de la République socialiste fédérative de Yougoslavie.

Des contributions ont été faites par les représentants des Etats méditerranéens non participants suivants: Algérie, Egypte, Israël, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie.

Les représentants des Etats participants ont souligné l'importance qu'ils attachent à la détente, qui s'est poursuivie depuis l'adoption de l'Acte final, malgré les difficultés et les obstacles rencontrés. Dans ce contexte, ils ont souligné le rôle de la CSCE, la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte final étant essentielle pour le développement de ce processus.

Les représentants des Etats participants ont procédé à un échange de vues approfondi portant à la fois sur la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte final et l'exécution des tâches définies par la Conférence, ainsi que, dans le contexte des questions

- 2 -

traitées par celle-ci, sur l'approfondissement de leurs relations mutuelles, l'amélioration de la sécurité et le développement de la coopération en Europe et le développement du processus de la détente à l'avenir.

Les représentants des Etats participants ont souligné l'importance politique de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et ont réaffirmé la volonté de leurs gouvernements de mettre en oeuvre pleinement toutes les dispositions de l'Acte final par une action unilatérale, bilatérale et multilatérale.

Il a été reconnu que l'échange de vues constitue en lui-même une contribution de valeur pour atteindre les objectifs fixés par la CSCE, bien que des points de vue différents aient été exprimés quant au degré de mise en oeuvre de l'Acte final atteint jusqu'à présent.

Ils ont également examiné les propositions relatives aux questions ci-dessus et à la définition des modalités propres à la tenue d'autres réunions, conformément aux dispositions du chapitre de l'Acte final relatif aux Suites de la Conférence.

Le consensus n'a pas pu être obtenu sur diverses propositions présentées à la Réunion.

Conformément aux dispositions pertinentes de l'Acte final et à leur détermination de poursuivre le processus multilatéral amorcé par la CSCE, les Etats participants continueront de tenir des réunions de leurs représentants. La deuxième de ces réunions se tiendra à Madrid à partir du mardi 11 novembre 1980.

Une réunion préparatoire se tiendra à Madrid à partir du mardi 9 septembre 1980 pour fixer les modalités propres à la réunion principale de Madrid. Ceci sera réalisé sur la base de

l'Acte final ainsi que des autres documents pertinents adoptés au cours du processus de la CSCE. *)

Il a également été convenu de tenir, dans le cadre des Suites de la CSCE, les réunions d'experts des Etats participants indiquées ci-après.

Conformément au mandat contenu dans l'Acte final et suivant la proposition faite à cet effet par le Gouvernement de la Suisse, une réunion d'experts sera convoquée à Montreux le 31 octobre 1978, afin de poursuivre l'examen et l'élaboration d'une méthode généralement acceptable de règlement pacifique des différends visant à compléter les méthodes existantes.

A l'invitation du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, la réunion d'experts envisagée dans l'Acte final afin de préparer un "Forum scientifique" se tiendra à Bonn à partir du 20 juin 1978. Des représentants de l'UNESCO et de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies seront invités à y présenter les vues de ces organisations.

A l'invitation du Gouvernement de Malte, une réunion d'experts sur les questions relatives à la Méditerranée se tiendra le 13 février 1979 à La Valette. Elle aura pour mandat, dans le cadre du chapitre de l'Acte final sur les questions relatives à la Méditerranée, d'examiner les possibilités et les moyens propres à promouvoir des initiatives concrètes de coopération mutuellement

*) Les autres documents pertinents adoptés au cours du processus de la CSCE sont: les Recommandations finales des Consultations de Helsinki; les Décisions de la Réunion préparatoire chargée d'organiser la Réunion de Belgrade 1977; le présent Document de clôture.

avantageuse concernant divers domaines économiques, scientifiques et culturels, et s'ajoutant à d'autres initiatives en cours de réalisation dans les domaines précités. Les Etats méditerranéens non participants seront invités à contribuer aux travaux de cette réunion. Les questions relatives à la sécurité seront traitées à la Réunion de Madrid.

La durée des réunions d'experts ne devrait pas dépasser quatre à six semaines. Ces réunions élaboreront des conclusions et des recommandations et adresseront leurs rapports aux Gouvernements des Etats participants. Les résultats de ces réunions seront pris en considération, selon le cas, à la Réunion de Madrid.

Toutes les réunions ci-dessus mentionnées se tiendront conformément au paragraphe 4 du chapitre de l'Acte final relatif aux Suites de la Conférence.

Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie est prié de transmettre le présent document au Secrétaire général des Nations Unies, au Directeur général de l'UNESCO et au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie est également prié de transmettre le présent document aux gouvernements des Etats méditerranéens non participants.

Les représentants des Etats participants ont exprimé leur profonde gratitude au peuple et au Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie pour l'excellente organisation de la Réunion de Belgrade et la chaleureuse hospitalité réservée aux délégations qui y ont participé.

Belgrade, le 8 mars 1978

Département politique fédéral

DISCOURS DE M. L'AMBASSADEUR R. BINDSCHEDLER,
CHEF DE LA DELEGATION SUISSE, LORS DE LA SEANCE
DE CLOTURE DE LA REUNION CSCE DE BELGRADE
le 9 mars 1978

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1. La délégation suisse regrette que la Conférence de Belgrade n'ait pas abouti à des résultats plus substantiels. Vous en connaissez les raisons. Il n'est pas nécessaire de les expliquer en détail. On a pu entendre différentes appréciations: l'avenir va montrer qui a eu raison.

Les Etats neutres et non alignés - je me félicite de la coopération étroite et pleine de confiance entre tous les Etats appartenant à ce groupe et dont je les remercie - sont allés jusqu'à la limite de leurs possibilités pour obtenir une issue de la Conférence constructive et positive. Dans la situation internationale actuelle qui s'est reflétée forcément à la Conférence, ces efforts n'ont malheureusement pas pu aboutir. Nous avons dû nous résigner à la réalité tout en gardant l'espoir d'une évolution future plus favorable.

2. Il y a, toutefois, lieu de constater que tous les Etats participants reconnaissent l'Acte final de Helsinki comme le document déterminant. Il y a unanimité sur ce point. Tous ont réaffirmé leur engagement de l'appliquer. La Suisse en a pris note avec satisfaction. Elle se tiendra, pour sa part, fidèlement à l'Acte final.

3. L'Acte final contient en grande partie des dispositions abstraites et générales. Leur mise en oeuvre demande des mesures de concrétisation et d'exécution. Il est regrettable que la Conférence n'ait pu se mettre d'accord sur de telles mesures même modestes. La Suisse s'attend à ce que tous les Etats entreprennent les actions nécessaires pour faire de l'Acte final une réalité vivante. La politique inaugurée par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe se définit comme un processus dynamique et une entreprise de longue haleine qui exige la continuité. Un arrêt dans cette marche vers la sécurité et la coopération signifierait un recul lourd de conséquences. Nous avons au moins la consolation que la Conférence a décidé une nouvelle réunion à Madrid et s'est donc prononcée en faveur de la poursuite de l'entreprise.

4. L'Acte final est un document équilibré qui forme un tout. Il contient entre autres le principe sur le respect des droits de l'homme et ce que l'on appelle la corbeille III. On ne peut éliminer l'un et l'autre sans mettre le tout en danger. La reconnaissance des droits et des libertés individuels signifie une société plus ouverte et plus transparente créant la confiance mutuelle. Elle est donc un facteur de paix. Inversement ce sont la sécurité et la paix qui rendent possible et favorisent la garantie et le développement de ces droits et libertés. Il y a action réciproque que les auteurs de l'Acte final ont bien vue. Si nous insistons sur cette partie de l'Acte final - comme d'ailleurs sur toutes les autres - ce n'est pas pour nous ingérer dans les affaires intérieures d'autres Etats et moins encore pour nous livrer à une polémique inutile et stérile. Tout ce que nous voulons ce sont des progrès dans l'application de l'Acte final. La liberté et la dignité de l'individu ne sont-elles d'ailleurs pas le but ultime de toute politique et de toute société?

Les mêmes considérations valent pour le domaine si important de l'information. C'est pourquoi la Suisse a déposé une proposition tendant à rendre plus libre et plus facile la diffusion des nouvelles et l'échange des idées.

5. Il est impossible d'ignorer l'ombre que jette sur l'Europe et donc aussi sur cette Conférence l'augmentation des potentiels militaires. Cet état de fait est inquiétant et le groupe des pays neutres et non alignés a été particulièrement déçu de constater qu'aucun progrès même modeste n'a pu être enregistré à Belgrade en ce qui concerne l'élargissement des mesures de confinement militaires. Cela n'est pas de bon augure. Nous ne pouvons que tirer les conséquences de cette situation et prendre les mesures que le maintien de la sécurité du pays nous impose.

6. Pour ce qui est de la coopération économique nous ne sommes également pas satisfaits. Cette coopération évolue principalement avec une dynamique propre, mais elle ne peut que gagner par une stimulation politique, ainsi que cela a été le cas avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Vu la complémentarité des intérêts en présence, nous exprimons le souhait que nos divers pays sauront surmonter les difficultés d'aujourd'hui et que, se basant sur le bilan utile fait à Belgrade, ils s'attacheront à approfondir, en commun dans les cadres bilatéraux et multilatéraux existants, la voie d'une coopération équilibrée.

7. La politique représentée par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et connue sous le nom de détente est la seule voie réaliste pour instaurer la sécurité et sauvegarder la paix. Aucun de nous ne peut vraiment souhaiter le retour à la confrontation avec tous les dangers qu'elle comporte. Nous ne pouvons pas nous permettre des promenades au bord de l'abîme. Je voudrais toutefois ajouter que la détente ne peut pas être restreinte à l'Europe. Vu politiquement, le monde forme un tout. La détente doit donc être globale et universelle.

8. La Suisse est heureuse d'accueillir à Montreux les experts de tous les Etats participants ayant le mandat d'étudier et d'élaborer une méthode de règlement pacifique des différends. Toutes les propositions à ce sujet seront les bienvenues et nous les attendons. Mais la réunion à Montreux ne pourra être que le début d'une oeuvre de longue haleine exigeant de la patience et des efforts continus.

9. Nous espérons qu'à Madrid la situation internationale sera meilleure et que dans un climat nouveau le mouvement mis en marche à Helsinki par 35 pays puisse se poursuivre après un arrêt que nous souhaitons momentané.

10. Je voudrais enfin avant de quitter cette tribune demander à la délégation du pays hôte, dirigée si magistralement par l'Ambassadeur Pesic, de transmettre aux autorités yougoslaves mes remerciements pour l'accueil dont nous avons été l'objet. Vous avez su organiser à la perfection la Réunion de Belgrade. En même temps vous nous avez fait découvrir et mieux connaître la variété et la beauté de votre pays. Nous avons pu apprécier la gentillesse, l'hospitalité de ses habitants. De notre séjour parmi vous, nous avons tiré un enseignement de valeur. C'est celui que la diversité de vos républiques et de vos régions s'articule dans un tout harmonieux caractérisé par le patriotisme des habitants de la Yougoslavie et leur sens aigu de l'indépendance et de la dignité.

*

*

*