

Schweizerisches Anliegen eines ausdrücklichen Hinweises
auf die Neutralität im Prinzipienkatalog der KSZE

Ende Jänner d.J. wurde vom Leiter der schweizerischen Delegation bei der KSZE, Prof.Bindschedler, gegenüber Mitgliedern der österreichischen Delegation gesprächsweise die Frage aufgeworfen, ob nicht in den Prinzipienkatalog der KSZE ein "ausdrücklicher Hinweis auf die Neutralität" aufgenommen werden könnte. Wie Prof.Bindschedler in diesem Zusammenhang ausführte, handelte es sich dabei nicht um einen offiziellen Plan der Schweiz, sondern um einen Gedanken, der auch innerhalb der schweizerischen Delegation noch näher diskutiert und mit den anderen Neutralen abgestimmt werden müsste. Die Anregung hiezu war im übrigen von der finnischen Delegation ausgegangen und war von der schweizerischen Delegation ursprünglich als nicht verfolgenswert bezeichnet worden.

Von österreichischer Seite wurde zu der von Prof.Bindschedler aufgeworfenen Frage - sowohl intern als auch gegenüber den anderen Neutralen - die folgende Haltung eingenommen:

Eine Erwähnung der Neutralität im Prinzipienkatalog im Sinne der finnisch-schweizerischen Anregung erscheine vom österreichischen Standpunkt nicht zweckmässig. Für die dauernde Neutralität Österreichs und für die österreichische Neutralitätspolitik würden sich nämlich aus einer solchen Erwähnung keine greifbaren Vorteile ergeben. Demgegenüber wäre zu befürchten, dass

- a) bei der Abstimmung einer entsprechenden Formulierung mit den anderen dauernd neutralen bzw. allianzfreien Staaten ein Ergebnis erzielt wird, dass dem Gehalt der dauernden Neutralität Österreichs nicht gerecht wird; und
- b) dass die Diskussion über eine solche Formulierung im Rahmen der KSZE zu Unklarheiten und Missverständnissen hinsichtlich des Charakters der dauernden Neutralität führt.

Inzwischen war hinsichtlich der Haltung der Schweiz i.G. eine wesentliche Akzentverschiebung eingetreten und zwar insofern, als sich die schweizerische Delegation das ursprünglich finnische Anliegen eines "ausdrücklichen Hinweises auf die Neutralität" im Prinzipienkatalog voll zu eigen gemacht hatte und mit Nachdruck verfolgte. Prof. Bindschedler brachte der österreichischen Delegation vier Textvarianten zur Kenntnis, die im Rahmen des Prinzips der souveränen Gleichheit im Anschluss an eine Formulierung über das Recht zur Teilnahme an Militärbündnissen gebracht werden sollten, nämlich

".....appartenir à une alliance ou de ne relever
d'aucune ou adopter un statut de neutralité."

".....ou adopter une position de neutralité."

".....ou adopter une politique de neutralité."

".....ou adopter la neutralité."

Die Schweizer Delegation gab dabei ihre Entschlossenheit zu verstehen, ohne Rücksicht auf die Haltung der anderen Neutralen bei der nächsten Gelegenheit in der Unterkommission A/1 die Aufnahme eines entsprechenden Textelements in das Prinzip der souveränen Gleichheit zu beantragen (wobei sie allerdings davon ausging, dass keiner der anderen Neutralen so weit gehen würde, offen dagegen aufzutreten). Was die Haltung der anderen Neutralen betrifft, befand sich die finnische Delegation naturgemäß im Einvernehmen mit der schweizerischen, während Schweden die von Österreich gehegten Bedenken in vollem Umfang teilte. Als die österreichische Delegation von der schweizerischen Absicht Kenntnis erhielt, ohne Rücksicht auf die österreichischen Bedenken ihren formellen Antrag zu unterbreiten, ersuchte sie die schweizerische Delegation, noch vor dem gegebenen Zeitpunkt eine gemeinsame Aussprache zur Abklärung der divergierenden Standpunkte durchzuführen. Als dies von der schweizerischen Seite im Hinblick auf Termenschwierigkeiten abgelehnt wurde, erklärte die österreichische Delegation, im Einklang mit ihren Weisungen, zuletzt am 19.2., sie müsse im Falle des beabsichtigten schweizerischen Antrages diesem in offener Sitzung entgentreten und einen Konsens verhindern. Die schweizerische Delegation nahm daraufhin vorerst von einem

offiziellen Antrag Abstand und beschränkte sich darauf, sich eine weitere Initiative zu einem späteren Zeitpunkt vorzubehalten.

Am 20.2. d.J. erging vom Leiter des EPD, Bundesrat Graber, an den Herrn Bundesminister folgendes Telegramm:

"Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie sich damit einverstanden erklären könnten, in den Prinzipienkatalog der Genfer Sicherheitskonferenz unter dem Prinzip der Souveränität, wo Erwähnung Freiheit der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu internationalen Organisationen und Allianzen vorgeschlagen wurde, einen Hinweis auf die Neutralität aufzunehmen. Wir würden, Ihre Zustimmung vorausgesetzt, eine Formulierung beantragen, die es den Staaten erlaubt, "die Neutralität" oder, als zweite Variante, "eine Neutralitätsstellung" anzunehmen. Da es sich beim entsprechenden Dokument der KSZE nicht um ein rechtliches, sondern ein politisches Dokument handelt, wäre eine ausdrückliche Erwähnung der Neutralität keine Beeinträchtigung, sondern im Gegenteil eine Bekräftigung des Status, den unsere beiden Länder gewählt haben."

Der Herr Bundesminister antwortete Bundesrat Graber mit Telegramm vom 26.2.d.J.:

"Ich danke Ihnen für Ihr Telegramm vom 20.d.M. und habe Ihre Ausführungen zum Anlass genommen, die Fragen, welche die Einfügung eines Neutralitätspassus in den Prinzipienkatalog der KSZE mit sich bringt, nochmals zu überprüfen.

Wenn ich auch weiter der Ansicht bin, dass vom österreichischen Standpunkt aus keine Notwendigkeit zu einem solchen Hinweis besteht und wir uns keine grossen Vorteile aus einer Diskussion erwarten, die auf der KSZE oder in ihrem Gefolge über Neutralitätsfragen entstehen könnten, nehme ich mit Interesse zur Kenntnis, dass Sie einem Hinweis auf die Neutralität grosse Bedeutung beimessen. Ich möchte daher nicht einer Initiative im Wege stehen, die sich - wie die Gespräche zwischen unseren Delegationen in Genf zeigen - als ein Anliegen Ihres Landes herauskristallisiert hat.

Die nunmehrige Formulierung der betreffenden Stellen des Prinzipienkatalog, wie in der Unterkommission A/1 der KSZE am 22.d.M. vorläufig angenommen, scheint mir eine geeignete Basis für einen Neutralitätshinweis zu sein. In diesem Text heisst es insbesondere:

'It (d.h. jeder Staat) therefore (has/respects) also the right to belong to international organizations, to be or not to be a party to bilateral or multilateral treaties, including the right to be or not to be a party to a treaty of alliance...'

Die zwei in Ihrem Telegramm angeführten Varianten für den Neutralitätshinweis erscheinen mir beide grundsätzlich akzeptabel.

Bevor ich mich für eine dieser Varianten oder für eine andere in Frage kommende Formulierung entscheide, und vor Einbringung eines allfälligen Antrages bei der KSZE, würde ich vorschlagen, durch unsere Delegationen in Genf klären zu lassen, welcher Text die Zustimmung aller Neutralen findet.

Für eine Akkordierung des Standpunktes der Neutralen stünde uns ausreichend Zeit zur Verfügung, da - wie die Diskussion auf der KSZE zeigt - ein allfälliger Antrag unsererseits auch in einem späteren Stadium der Beratungen eingebracht werden kann.

Wie ich Ihnen abschliessend versichern möchte, liegt mir sehr daran, dass wir auch in dieser Neutralitätsfrage einen einvernehmlichen Standpunkt beziehen. Daher bin ich Ihnen für Ihre Interessennahme verbunden."

Am 7.3. d.J. nahm die österreichische Delegation mit Prof. Bindschedler Verbindung auf, um zu klären, welche der im Telegramm Bundesrat Grabers an den Herrn Bundesminister vom 20.2. d.J. vorgeschlagenen Formulierungen die Zustimmung aller Neutralen finden könnte. Unmittelbar im Anschluß daran fand eine gemeinsame Besprechung der Delegationen Österreichs, der Schweiz, Schwedens und Finnlands zum betreffenden Thema statt. Ergebnis dieser Besprechung war die Redaktion des folgenden Textes, welcher schon damals die definitive Zustimmung der schweizerischen Delegation fand und zu dem die österreichischen, schwedischen und finnischen Vertreter sich die Genehmigung ihrer Zentralen vorbehielten:

"Er (d.h. jeder Staat) (hat/anerkennt) daher das Recht, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, bilateralen oder multilateralen Verträgen beizutreten oder nicht beizutreten, einschliesslich des Rechtes, einem Bündnisvertrag beizutreten oder nicht beizutreten oder desjenigen, eine Position der Neutralität einzunehmen."

Der Herr Bundesminister hat inzwischen diesen Text genehmigt und die Genehmigung wurde der schweizerischen, der schwedischen und der finnischen Delegation zur Kenntnis gebracht.

Erstaunlicherweise hat nunmehr die schweizerische Seite die Formulierungsfrage erneut aufgeworfen, obwohl dem oz. Text immerhin eine der beiden im Telegramm Bundesrat Grabers vom 20.2.d.J. vorgeschlagenen Formulierungen zugrunde liegt. Prof. Bindschedler hat sich nämlich inzwischen an die österreichische Delegation gewandt und ihr gewisse Bedenken Bundesrat Grabers gegenüber der Formulierung "Position der Neutralität" (die von ihm selbst stammt) auseinandergesetzt; die Bedenken Bundesrat Grabers gegen die Formulierung seien "stilistischer Natur". Es besteht daher die Möglichkeit, dass von schweizerischer Seite diese Frage auch auf Ministerebene neu angeschnitten wird. Dass die Vertreter der Neutralen in der Besprechung vom 7.3.d.J. der oz. Formulierung ("Position der Neutralität") gegenüber der zweiten im Telegramm Bundesrat Grabers vorgeschlagenen Formulierung ("die Neutralität anzunehmen") den Vorzug gaben, geht u.a. darauf zurück, dass die oz. Formulierung der Unterschiedlichkeit in der "Neutralität" Österreichs, der Schweiz, Schwedens und Finnlands besser gerecht wird.

Die Schweiz und TOP IV der KSZE (Folgen der Konferenz)

Das EPD hat sich vor Beginn der multilateralen Vorbereitung der KSZE entschieden gegen den Gedanken institutionalisierter Konferenzfolgen gewandt.

In einem provisorischen TO-Vorschlag hat die schweizerische Delegation aber schon bald nach Beginn der multilateralen Vorbereitung als erste Delegation westlich orientierter Staaten ohne jedweden Kommentar einen Tagesordnungspunkt "Suites institutionelles éventuelles de la conférence" angeregt und diesen Gedanken kurz darauf auch in ihren formellen Tagesordnungsvorschlag aufgenommen, was bei den EG- und NATO-Staaten Befremden ausgelöst hat.

Der österreichische Tagesordnungsvorschlag in Helsinki umfaßte zwar ebenfalls einen Punkt betreffend Konferenzfolgen, der aber folgendermaßen schriftlich kommentiert worden ist:

"Der Verlauf und das Gesamtergebnis der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa werden Schlußfolgerungen ermöglichen, ob die Inanspruchnahme vorhandener oder neu zu schaffender institutioneller Einrichtungen zweckmäßig wäre und welche Kompetenzen solchen Einrichtungen eingeräumt werden könnten, um den Ergebnissen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa Rechnung zu tragen."

Dieser, im österreichischen Tagesordnungsvorschlag enthaltende Gedanke hat in die Schlußempfehlungen von Helsinki Eingang gefunden. Dort heißt es im Absatz 53:

"Auf der Grundlage der während der Konferenz erzielten Fortschritte prüft der Koordinationsausschuß die Maßnahmen, die sich als notwendig erweisen könnten, um die Beschlüsse der Konferenz durchzuführen und den Prozeß der Verbesserung der Sicherheit und der Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Nach Prüfung diesbezüglicher Vorschläge, einschließlich solcher auf dem Gebiet der Organisation, unterbreitet er alle ihm zweckdienlich erscheinenden Empfehlungen. Bei der Prüfung der Folgen der Konferenz erwägt der Ausschuß ebenfalls die Beiträge, die seines Erachtens von bestehenden internationalen Organisationen erbeten werden könnten."

Entgegen ihrer ursprünglichen Haltung hat sich die Schweiz auch im Verlauf der 2. Phase der KSZE in Genf in Couloirgesprächen für institutionelle Konferenzfolgen engagiert und zunächst sogar mit den Gedanken gespielt, als Co-Sponsor des jugoslawischen Vorschlages zu TOP IV aufzutreten, der weiter geht als derjenige der CSSR, weil darin automatisch ein periodisches Treffen pro Jahr vorgesehen ist, während der Vorschlag der CSSR lediglich vorsieht, daß das Konsultativkomitee immer dann zusammentreten wird, wenn es seine Teilnehmer als zweckmäßig erachten (Konsensus).

Am 25.3. hat der schweizerische Delegierte in der zuständigen Arbeitsgruppe eine mündliche Anregung unterbreitet, welche die Vorstellungen der EG-Staaten mit denen der Warschauer-Pakt-Staaten kombinieren soll, de facto aber den Plänen der Warschauer-Pakt-Staaten sehr weit entgegenkommt bzw. sogar darüber hinausgeht. Seiner Anregung zufolge soll in drei bis vier Jahren (nach dem Ende der "intermediary period") ein Außenministertreffen stattfinden; überdies ein Treffen der politischen Direktoren, anscheinend periodischer Natur, schon während der "intermediary period", wobei es sich seinen Worten zufolge um ein Organ handeln könnte.

Soweit festgestellt werden konnte, handelt es sich aber bei dieser mündlichen Anregung nicht um die offizielle Haltung der Schweiz.

Der Delegierte Dänemarks hat in seiner Antwort sehr deutlich zu erkennen gegeben, daß die oberwähnte Anregungen nicht den Vorstellungen der EG-Staaten entsprechen.

Am 4.4.1974 hat die jugoslawische Delegation ihren Vorschlag betreffend TOP IV in der Arbeitsgruppe eingebracht. Zur Enttäuschung der jugoslawischen Delegation hat aber die schweizerische Delegation sich nicht als Co-Sponsor zur Verfügung gestellt und dem jugoslawischen Vorschlag zwar freundliche Worte gewidmet, von einer Unterstützung desselben im wesentlichen jedoch abgesehen und sich im Gegensatz zur vorangegangenen Intervention am 25.3. zurückhaltend geäußert. Der schweizerische Delegierte hat sich

ausdrücklich auf die Intervention der österreichischen Delegation vom gleichen Tage bezogen und darüberhinaus den Standpunkt vertreten, daß die Konferenzfolgen nicht Vorwand sein dürfen für mangelnden Fortschritt während der Konferenz selbst.

Die österreichische Delegation hat in der Frage der Konferenzfolgenden stets einen knsequenten Standpunkt eingenommen und die Auffassung vertreten, daß sich sowohl aus dem Wortlaut des zitierten Absatzes 53 der Schlußempfehlungen von Helsinki als auch aus der Natur der Sache ergibt, daß der vierte TOP nicht für sich allein gesehen werden kann, weil er die Besonderheit aufweist, daß er im engen Zusammenhang mit dem Verlauf der Konferenz und mit der Diskussion von Vorschlägen steht, die auf geeigneten Gebieten zu anderen TO-Punkten erstattet wurden oder allenfalls noch erstattet werden. Je rascher die Konferenz in diesen Bereichen voranschreitet, desto eher wird man in der Lage sein, zu beurteilen, inwieweit das Konferenzergebnis Vorschläge reflektieren wird, die für konkrete Konferenzfolgen in Betracht kommen.

Ferner wurde zum Ausdruck gebracht, daß Österreich der Frage der Konferenzfolgen grundsätzlich aufgeschlossen gegenübersteht und der Ansicht ist, daß der multilaterale Prozeß, welcher durch die KSZE eingeleitet wurde, im Interesse einer praktischen Verwirklichung sowie weiteren Entwicklung und Entfaltung der Konferenzbeschlüsse eine Fortsetzung erfahren soll, damit der Entspannungsprozeß im politischen Bewußtsein der Teilnehmerstaaten und ihrer Völker fest verankert und irreversibel wird.

Derzeit sind Fortschritte im Sinne des Absatzes 53 der Schlußempfehlungen von Helsinki, insbesondere auf dem Gebiet der Schaffung besserer Bedingungen für Kontakte zwischen den Menschen und für die Lösung humanitärer Probleme, noch nicht im erforderlichen Ausmaß gegeben.

Überdies darf nach Auffassung der Abt. 6a eine allfällige Absprache über Konferenzfolgen nicht einer Bemäntelung mangelnder Fortschritte der KSZE selbst dienen, weil nur konkrete und befriedigende Ergebnisse der Konferenz eine geeignete Basis für Konferenzfolgen bilden können.

Daß es zu institutionalisierten Konferenzfolgen in der Form eines periodisch zusammentretenden Konsultativkomitees ohne fest umrissene Kompetenzen kommen wird, erscheint auf Grund der derzeitigen Haltung des Westens wenig wahrscheinlich. Allerdings liegt im Bereich der Möglichkeit, daß im Ergebnis der KSZE nach Ablauf einer bestimmten Zeit ein Treffen auf hoher Beamtenebene in Aussicht genommen wird, das eine Bewertung der Durchführung der Konferenzbeschlüsse durch die Teilnehmerstaaten vornimmt und sich auch mit der Frage von institutionalisierten Konferenzfolgen (nach Ablauf einer gewissen Zeit) befaßt.

Derzeit ist noch in keiner Weise absehbar, welches Ausmaß und welche Form allfällige Konferenzfolgen annehmen könnten, und damit, welches Ergebnis die Beratungen der KSZE betreffend TOP IV haben werden. Aus diesem Grund wurde die österr. Haltung in der Frage der Konferenzfolgen noch völlig offengelassen.

Schweizerischer Vorschlag betreffend Streiterledigung

Der Schweizer Vorschlag einer (obligatorischen) Methode friedlicher Beilegung von Streitigkeiten ist auf die - zu erwartende - Ablehnung seitens einer Reihe von Delegationen gestoßen und wird daher in seiner bisherigen Form auf der KSZE nicht weiter in Beratung gezogen werden.

Derzeit steht über jugosl. Anregung die Möglichkeit zur Diskussion, das Schweizer Projekt nach der Konferenz, in einer noch festzulegenden Form, weiterzubehandeln.

Professor Bindschedler zeigte grundsätzlich Interesse an dieser Idee und kündigte eine Stellungnahme hiezu an. Zwecks Feststellung des Diskussionsstandes erbat er vor der Osterpause Antworten zu den in beiliegenden Fragebogen angeführten Punkten; erste Reaktionen seitens jener Staaten, die bisher das Schweizer

Projekt als unannehmbar bezeichnet hatten, waren jedoch nicht ermutigend.

Die Kernfrage bei der weiteren Diskussion wird die Abfassung allfälliger "terms of reference" für die Weiterbehandlung des Schweizer Projekts sein.

Nach Ansicht der Abt. 6a wäre eine weitere Diskussion nur dann sinnvoll sein, wenn

- a) der "obligatorische Charakter" des Projekts nicht aufgegeben und
- b) vermieden wird, den Gedanken der Streiterledigung durch eine unabhängige Instanz (Schweizer Vorschlag) mit der Idee von "Konsultationen" (im Sinne der Vorstellungen der Warschauer Pakt-Staaten) in institutionellen Zusammenhang zu bringen. Die Sowjetunion hat auf der KSZE wiederholt darauf hingewiesen, daß die Ausarbeitung einer Methode friedlicher Streiterledigung, wie in den SE von Helsinki vorgesehen, in keiner Weise durch das Schweizer Projekt erschöpft sei, sondern daß ebenso andere friedliche Mittel - insbesondere Verhandlungen (Art.33UNS) und politische Konsultationen - zu berücksichtigen wären. Eine Schwäche des Schweizer Vorschlages besteht nach Auffassung der Oststaaten darin, daß die zuletzt genannten friedlichen Mittel der Streiterledigung faktisch unterbewertet werden, während sie, um den Erfordernissen der "friedlichen Zusammenarbeit" zu entsprechen, hervorgehoben und gefördert werden sollen. Eine solche Argumentation kann folgerichtig zum Vorschlag führen, als ersten Schritt zu einer "Verwirklichung" des Schweizer Vorschlages Konsultationen zwischen den Streitparteien vorzusehen und, wenn möglich als Obligatorium, in den Streiterledigungsmechanismus einzubauen. Solange aber der Kern des Schweizer Vorschlages nicht verwirklicht ist, haben solche Konsultationen jedoch nicht den Charakter einer Vorstufe zu einem formellen Verfahren vor einer unabhängigen Instanz. Sie wären vielmehr eine Spielart der politischen Konsultationen zur

Anwendung der Prinzipien wie sie von der Sowjetunion zu
Konferenzbeginn ausdrücklich gefordert worden waren und in
abgeschwächter Form nach wie vor auf der Tagesordnung stehen.