

Als Hauptakteure des Kalten Krieges gelten sie nicht, die neutralen und bündnisfreien Staaten. Ihre militärischen, ökonomischen und demografischen Ressourcen waren begrenzt, und ihre Außenpolitik schien sich zu großen Teilen darin zu erschöpfen, ihren neutralen Status zu sichern. Doch verschaffte die besondere Situation dieser verhältnismäßig kleinen Staatengruppe mitunter auch Vorteile, etwa bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Während der langwierigen und zähen Verhandlungen entwickelten sie teilweise einen Einfluss auf die große Politik, wie man ihn zunächst kaum erwarten würde.

Benjamin Gilde

Keine neutralen Vermittler

Die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten und das Belgrader KSZE-Folge treffen 1977/78

Der feierliche Abschluss der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 1. August 1975 in Helsinki markiert wie kaum ein anderes Ereignis der 1970er Jahre den Höhepunkt der Entspannungspolitik. Mit dem Ergebnis dieser Konferenz – einer umfassenden Schlussakte mit zehn zwischenstaatlichen Prinzipien sowie Vereinbarungen zur Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und humanitären Bereich¹ – zeigten sich Ost und West zufrieden, obgleich Opposition und Medien in manchen westlichen² Ländern gegen die Schlussakte polemisierten. Handelte es sich bei derartigen Verhandlungen zumeist um reine Ost-West-Veranstaltungen, saßen bei der KSZE auch elf Staaten am Verhandlungstisch, die weder einem der Militärbündnisse noch der EG angehörten. Neun von ihnen – die vier Neutralen: Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz, die blockfreien Staaten: Jugoslawien, Malta und Zypern sowie die bündnisfreien Ministaaten: Liechtenstein und San Marino – fanden im Laufe der Verhandlungen zu einer eigenständigen, quasi-institutionalisierten Gruppe³ (die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten bzw. N+N) zusammen, wobei die vier Neutralen und Jugoslawien den Kern der Gruppe bildeten⁴. Während der KSZE-Verhandlungen profilierten sie sich nicht nur durch gemeinsame Interessen und ein ko-

¹ Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 237–284.

² Mit „westlich“ sind hier und im Folgenden die EG- und NATO-Staaten gemeint, was jedoch nicht darüber hinwegtäuschen soll, dass auch die meisten der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten ideell und ökonomisch „westlich“ waren. Zwischen EG- und NATO-Staaten wird nur dann unterschieden, wenn dies aus den Quellen hervorgeht und relevant ist.

³ Der Begriff bei Michael Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess, Baden-Baden 1990, S. 230 f.

⁴ Neben den genannten gehörten auch der Heilige Stuhl und Spanien keinem Militärbündnis an. Spanien trat erst 1982 der NATO bei.

ordiniertes Vorgehen, sondern auch durch ihre herausragende, manchmal entscheidende Rolle als Vermittler zwischen Ost und West. Wie in keinem anderen Forum war es ihnen hier möglich, Ost-West-Politik mitzugestalten, die sonst allzu oft über ihre Köpfe hinweg betrieben wurde. Dass die KSZE zu einem erfolgreichen Abschluss kam, war in großem Maße auch ihr Verdienst⁵.

Das erste KSZE-Folgetreffen in Belgrad, welches zwei Jahre nach Helsinki die Implementierung der Schlussakte überprüfen und neue Maßnahmen vereinbaren sollte, stand in krassem Gegensatz zu den KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf zwischen 1972 und 1975. Nur knapp entging es einem völligen Scheitern und brachte lediglich ein kurzes und dürftiges Schlussdokument hervor. Daran konnten auch die intensiven Bemühungen der N+N-Staaten nichts ändern. Dennoch waren sie auch in Belgrad ein zentraler, phasenweise dominierender Akteur. Während sie sich in Helsinki und Genf erst allmählich zu einer Gruppe zusammenfanden, traten sie in Belgrad von vornherein koordiniert und selbstbewusst auf und nahmen teils erheblichen Einfluss auf das Verhandlungsgeschehen. Über ihre Rolle bei dem KSZE-Folgetreffen wissen wir bisher noch nicht sehr viel⁶. Es ist daher zu fragen: In welchen Bereichen und mit welchem Erfolg versuchten die N+N-Staaten ausgleichend zu wirken und Kompromisse zu schmieden? Wie wurden ihre Vermittlungsbemühungen von Ost und West aufgenommen? Welche Faktoren förderten dies, welche waren hinderlich? Welche Rolle spielten die Meinungsverschiedenheiten unter den N+N? Die eigenen Verhandlungsziele der N+N-Staaten werden dabei nur insoweit berücksichtigt, als sie Rückwirkungen auf ihre Rolle als Vermittler hatten. Grundlage der folgenden Ausführungen sind die einschlägigen Akten des österreichischen⁷ und

⁵ Siehe hierzu vor allem Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009, und Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten*.

⁶ Erste quellengestützte Erkenntnisse zu Belgrad liefern Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78*, Belgrad 2008, darin speziell zu den N+N Thomas Fischer, *Getting to Know Their Limits. The N+N and the Follow-up Meeting in Belgrade 1976–1978*, S. 373–399; ders., *Bridging the Gap between East and West. The N+N as Catalysts of the CSCE Process, 1972–1983*, in: Poul Vilauwe/Odd Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*, Kopenhagen 2010, S. 143–178; ders., *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969–1986*, Zürich 2004, S. 210–221; Markku Reimaa, *Helsinki Catch. European Security Accords 1975, Helsinki 2008*, S. 189–203. Vgl. außerdem den Tagungsbericht „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und Gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)“, 21.–23. 10. 2010, München, in: *H-Soz-u-Kult*, 13. 12. 2010, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3394>>.

⁷ Das österreichische Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten (künftig: BMEIA) hat dem Verfasser freundlicherweise Einsicht in den Sonderbestand zum Belgrader Folgetreffen gewährt, ohne den dieser Aufsatz nicht zustande gekommen wäre. Ein besonderer Dank gilt Ministerialrat Dr. Gottfried Loibl. Der Sonderbestand Belgrad (SB Belgrad) umfasst sämtliche Dokumente, die bei der österreichischen KSZE-Delegation in Belgrad angefallen sind, vor allem die intensive Korrespondenz mit dem Außenministerium in Wien.

des finnischen⁸ Außenministeriums, die hier zum Großteil erstmals ausgewertet wurden.

Der Anfang vom Ende der Entspannungspolitik 1975–1978

Das Belgrader Folgetreffen fand in einer deutlich angespannteren weltpolitischen Lage statt als die KSZE in Genf und Helsinki. In diesen zwei Jahren verschlechterten sich die Ost-West-Beziehungen zusehends, vor allem die zwischen den beiden Supermächten. Sowjetische Interventionen in Afrika stärkten die Entspannungsgegner in den USA. Die Wahlniederlage Gerald Fords 1976 besiegelte das Ende der Ära Kissinger. Die MBFR- und SALT-II-Verhandlungen⁹ blieben ergebnislos. Zugleich hatte die UdSSR begonnen, ihre europäischen Raketenarsenale durch die deutlich präziseren SS-20-Raketen zu ersetzen, was in der NATO nicht unbemerkt blieb. Für das Belgrader Folgetreffen waren aber in erster Linie die Auswirkungen der KSZE-Schlussakte im kommunistischen Europa sowie die Menschenrechtspolitik von US-Präsident Jimmy Carter von Bedeutung.

Die Veröffentlichung der Schlussakte, vor allem ihre Aussagen zur Achtung der Menschenrechte im sogenannten Korb I sowie die humanitären Bestimmungen in Korb III¹⁰, entfaltete östlich des Eisernen Vorhangs eine Wirkung, die kaum jemand erwartet hatte. In der DDR stieg die Zahl der Ausreiseanträge sprunghaft an, wobei sich die Ausreisewilligen auf die Schlussakte beriefen. In anderen Ostblockstaaten begannen Dissidenten und Bürgerrechtsbewegungen, sich auf die in Helsinki unterzeichneten Vereinbarungen zu beziehen. Andere Gruppierungen und Zusammenschlüsse wurden eigens zu dem Zweck gegründet, die Einhaltung der KSZE-Schlussakte zu überwachen, so im Mai 1976 die Moskauer Helsinki-Gruppe und im Januar 1977 die Charta 77 in der ČSSR. Gleichzeitig begannen die westlichen und neutralen Staaten, die KSZE-Schlussakte als außenpolitisches Instrument zu nutzen sowie die neu entstandenen Menschenrechtsgruppen zu unterstützen¹¹.

Als Jimmy Carter Anfang November 1976 zum 39. Präsidenten der USA gewählt wurde, erschien die KSZE für die kommunistischen Staaten noch gefährlicher.

⁸ Markku Reimaa hat die finnischen Akten zwar berücksichtigt, geht jedoch nur knapp auf Belgrad ein und verzichtet völlig auf Quellenangaben. Vgl. Reimaa, Helsinki Catch.

⁹ MBFR (Mutual and Balanced Force Reduction), SALT (Strategic Arms Limitation Talks).

¹⁰ Die KSZE-Schlussakte bestand aus vier Kapiteln, die gemeinhin als „Körbe“ bezeichnet werden. Korb I umfasste sicherheits- und militärpolitische Vereinbarungen, in Korb II wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit behandelt. Korb III regelte humanitäre, informationspolitische Fragen sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung. Korb IV legte die Anwendung der Schlussakte sowie die Modalitäten für weitere KSZE-Verhandlungen fest. Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE.

¹¹ Zur Wirkung der KSZE-Schlussakte im kommunistischen Europa vgl. u. a. Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011; Daniel Thomas, The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton 2001; Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, Baden-Baden 1996.

Carter wandte sich von der Entspannungspolitik seiner Vorgänger entschieden ab. Stattdessen verfolgte er gerade gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts (WP) eine offensive Menschenrechtspolitik, welche die Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR nicht gerade verbesserte. Während Kissinger wenig von der KSZE gehalten und der sowjetischen Führung immer wieder vermittelt hatte, die USA und ihre Verbündeten würden die Einhaltung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte nicht einfordern¹², sah Carters Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski das KSZE-Folgetreffen als geeignetes Instrument der neuen amerikanischen Außenpolitik und räumte ihm daher hohe Priorität ein. Zugleich war Carter aus innenpolitischen Gründen dazu gezwungen, in Belgrad eine harte Linie zu verfolgen, um die Glaubwürdigkeit seiner Außenpolitik unter Beweis zu stellen¹³.

Die UdSSR und ihre Verbündeten hatten durch die innenpolitischen Auswirkungen der KSZE-Schlussakte und Carters Menschenrechtspolitik naheliegenderweise nur noch geringes Interesse an der KSZE. Ihnen ging es in Belgrad vor allem um Schadensbegrenzung¹⁴. Die von der US-amerikanischen Delegation forcierte und teils polemisch geführte Menschenrechtsdebatte bestätigte die schlimmsten Befürchtungen der WP-Staaten und verschärfte noch ihre restriktive Haltung. Vehement und letztlich mit Erfolg widersetzten sie sich westlichen Forderungen, ins Belgrader Schlussdokument einen Hinweis auf humanitäre Fragen aufzunehmen. Der Gegensatz vor allem zwischen der sowjetischen und der US-amerikanischen Delegation wurde so zum dominierenden Faktor des Folgetreffens und engte den Aktionsradius und die Einflussmöglichkeiten der N+N-Staaten in Belgrad erheblich ein. Das hieß: Ohne die grundlegende Konzessionsbereitschaft beider Supermächte und ihrer Verbündeten würden die N+N weder Kompromisse erzielen noch eigene Vorstellungen durchsetzen können.

¹² Vgl. Svetlana Savranskaya, *Human Rights Movements in the USSR after the Signing of the Helsinki Final Act, and the Reaction of Soviet Authorities*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London 2009, S. 26–40, hier S. 27f.; Douglas Selva, *Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976*, in: *Diplomatic History* 33 (2009), S. 671–687. Zu Kissingers realpolitischer Haltung zur KSZE vgl. Jussi Hanhimäki, „They can write it in Swahili“. Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–75, in: *Journal of Transatlantic Studies* (2003), S. 37–58; Harald Biermann, *U.S. Perceptions of the CSCE-Process*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 65–87, hier S. 65–78.

¹³ Zu Carters Menschenrechts- und KSZE-Politik vgl. u.a. David Schmitz/Vanessa Walker, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights. The Development of a Post-Cold War Foreign Policy, in: *Diplomatic History* 28 (2004), S. 113–143; Breck Walker, „Neither Shy nor Demagogic“. The Carter Administration Goes to Belgrade, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 207–230; Biermann, *U.S. Perceptions*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 78–84. Zur Rolle Brzezinskis vgl. Patrick Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Nuti (Hrsg.), *Crisis of Détente*, S. 11–25.

¹⁴ Vgl. „Deklaration der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages“, in: *Neues Deutschland* vom 27./28. 11. 1976, S. 3f.; „Kommuniqué der Tagung des Komitees der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages“, in: *Neues Deutschland* vom 27. 5. 1977, S. 2.

Das Belgrader Vorbereitungstreffen

Das Vorbereitungstreffen hatte laut KSZE-Schlussakte die Aufgabe, „Datum, Dauer, Tagesordnung und die sonstigen Modalitäten des Treffens“¹⁵ festzulegen – eine auf den ersten Blick rein formale und technische Aufgabe, die sich aber als hochgradig politisch erwies¹⁶. Das Treffen lässt sich in drei Phasen einteilen. In der ersten Phase vom 15. bis zum 30. Juni waren die Verhandlungen trotz eines Kompromisspapiers der N+N durch die restriktive Haltung der WP-Staaten beinahe völlig blockiert. In der zweiten Phase dominierten dann die N+N regelrecht das Verhandlungsgeschehen. Erst in der dritten Phase vom 26. Juli bis zum 5. August verloren sie die Initiative und mussten zusehen, wie die noch offenen Fragen durch die spanische Delegation sowie durch direkte Absprachen zwischen Ost und West geklärt wurden.

Schon der erste Verhandlungspunkt, die Frage der Tagesordnung des Folgetreffens, machte die Vermittlung der N+N erforderlich. An dieser Frage lässt sich zugleich sehr eindrücklich zeigen, worum in der KSZE immer wieder gerungen wurde: um kleinste Formulierungen, einzelne Wörter oder gar Interpunktionszeichen, denen höchste politische Bedeutung beigemessen wurde. Zu Beginn der Beratungen standen sich zwei Vorschläge gegenüber. Ein britisch-amerikanischer Entwurf sah eine dreigliedrige Tagesordnung vor, die aus einer Implementierungsdebatte, einer Behandlung neuer Vorschläge sowie der Festlegung weiterer Zusammenkünfte bestehen sollte. Demgegenüber forderte die UdSSR einen einzigen, ungeteilten Tagesordnungspunkt, den sie wortwörtlich aus der Schlussakte entnahm. Danach sei in Belgrad ein vertiefter Meinungs austausch zu führen

„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“¹⁷.

Die UdSSR fasste mit ihrem Vorschlag praktisch die ersten beiden Punkte des westlichen Papiers zusammen, sah aber eine Einigung über künftige Folgetreffen nicht explizit vor. Das Ziel war klar: Sie wollte eine möglichst unstrukturierte und vor allem unverbindliche Debatte erreichen und eine Fortsetzung des KSZE-Prozesses vom Verlauf des Folgetreffens abhängig machen.

¹⁵ KSZE-Schlußakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

¹⁶ Vgl. Günther van Well, Belgrad 1977. Das KSZE-Folgetreffen und seine Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978, S. 9–17, hier S. 12.

¹⁷ KSZE-Schlußakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

Dem österreichischen Delegationsleiter Franz Ceska¹⁸ erschienen beide Entwürfe nicht optimal. Deshalb präsentierte er am 20. Juni eine aus zwei Punkten bestehende Tagesordnung, in der die ersten beiden Punkte des westlichen Papiers als Unterpunkte des TOP 1 erschienen. Da einige N+N-Delegationen, die USA, die Bundesrepublik und auch Rumänien dies unterstützten¹⁹, erarbeiteten die N+N auf dieser Grundlage ein erstes Kompromisspapier zur Tagesordnung, in dem Österreich seine Vorstellungen weitgehend durchsetzen konnte. Das Dokument hielt neben der Tagesordnung bereits die Annahme eines Schlusssdokuments sowie die Festlegung von Ort und Zeit des nächsten Folgetreffens fest²⁰. Es wurde zwar zunächst von allen Seiten positiv aufgenommen. Wie Ceska nach Wien berichtete, sei mit raschen Fortschritten dennoch nicht zu rechnen, da die sowjetische Delegation von ihrer starren Haltung kaum Abstriche machen werde²¹. Damit sollte er Recht behalten.

Die UdSSR akzeptierte zwar die neuen Bestandteile des N+N-Papiers. Einem Schlusssdokument und vor allem einem weiteren Folgetreffen schien damit nichts mehr im Wege zu stehen. Allerdings hielt die UdSSR unbeirrt an einem der Schlussakte entsprechenden ungeteilten TOP für die Implementierungsdebatte und die Behandlung neuer Vorschläge fest. Die N+N hatten die Passage zwar wortgetreu aus der Schlussakte übernommen, sie jedoch mit Gedankenstrichen in zwei Absätze untergliedert, um die logische Unterteilung in eine rückblickende und eine in die Zukunft gerichtete Diskussion zu unterstreichen. Nicht einmal diese optische Gliederung war die UdSSR bereit zu akzeptieren²². Auch den Vorschlag einiger westeuropäischer sowie der N+N-Staaten, zunächst statt der Tagesordnung

¹⁸ Franz Ceska war während des Vorbereitungstreffens sowie während des Madrider Folgetreffens 1980–1983 Delegationsleiter. Während des Haupttreffens war dies Helmut Liedermann, der diese Aufgabe bereits in Genf wahrgenommen hatte.

¹⁹ Unter den N+N äußerte sich allerdings die Schweiz sehr zurückhaltend; BMEIA, SB Belgrad 5, 11-KSZE/77, „TO“, 20.6.1977, S.3. Zur herausragend eigenständigen Rolle Rumäniens, das sich bereits während der Genfer KSZE-Verhandlungen von den WP-Staaten abgenabelt hatte, vgl. Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: 1. Juli bis 31. Dezember 1977, (AAPD 1977), bearb. von Amit Das Gupta, Tim Geiger, Matthias Peter, Fabian Hilfrich und Mechthild Lindemann, München 2008, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1051.

²⁰ Das Dokument wurde am 22.6. als CSCE/BM-P/5 registriert. Vgl. Archiv des [finnischen] Außenministeriums (künftig: UMA), 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 25, 21.6.1977. Sämtliche in Belgrad offiziell registrierten Dokumente tragen eine Signatur beginnend mit CSCE/BM bzw. CSCE/BM-P (BM = Belgrade Meeting, P = Preparatory [Meeting]) und können im OSZE-Sekretariat in Prag eingesehen werden. Ein gesonderter Verweis auf dieses Archiv erfolgt bei diesen Dokumenten im Folgenden nicht. Auf gegebenenfalls veröffentlichte Dokumente wird jedoch hingewiesen.

²¹ BMEIA, SB Belgrad 1, 16-KSZE/77, „Stand der Verhandlungen per 22.6.1977“, 23.6.1977, S.3f.; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 31, 22.6.1977; Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S.1046–1051, hier S.1047f., insbesondere Fußnote 9; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 383; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 243.

²² BMEIA, SB Belgrad 1, 49-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 29.6.1977“, 29.6.1977, S.1; BMEIA, SB Belgrad 5, 11-KSZE/77, „TO“, 19.6.1977, S.2; Gespräch zwischen Genscher und Pujá, 4.7.1977, in: AAPD 1977, Dok. 172, S.890–898, hier S.893f., insbesondere Fußnote

die organisatorische Struktur des Treffens zu erörtern, lehnte die sowjetische Delegation ab, da sie zuerst Klarheit über das grundlegende Konzept des Folgetreffens haben wollte²³. Dem bereits im Vorfeld der Verhandlungen bekannt gegebenen „politischen Konzept“ der WP-Staaten zufolge müsse das Treffen auf einen „konstruktiven Charakter“ und auf die ausschließliche Behandlung der „positiven Erfahrungen“ mit der bisherigen Implementierung der KSZE-Schlussakte festgelegt werden und „in die Zukunft gerichtet“ sein²⁴. Außerdem dürfe es sich nur um ein konsultatives Treffen ohne Beschlusskompetenz handeln; es müsse bis Jahresende beendet sein. Diese Vorstellungen standen denen der westlichen und der N+N-Staaten diametral gegenüber. Bereits nach der ersten Verhandlungswoche berichtete die österreichische Delegation nach Wien, dass „die sowjetische Umgänglichkeit in der Form, Härte in der Substanz und Unbeweglichkeit in der Taktik“ das Vorbereitungstreffen bestimmten²⁵. Bei der Redaktion der Tagesordnung waren die WP-Staaten nicht einmal bereit, strittige Passagen provisorisch in Klammern zu setzen, wie dies bei den Genfer KSZE-Verhandlungen üblich gewesen war²⁶.

Erst am 30. Juni gingen die Verhandlungen dank schweizerischer und österreichischer Vorstöße in eine neue Phase über, in der es den N+N gelang, fast alle wesentlichen Kompromisse auszuhandeln. Die Schweiz schlug vor, die Tagesordnung mithilfe protokollarischer Bestandteile auf insgesamt zehn Punkte auszudehnen, wobei der „vertiefte Meinungsaustausch“ als achter Punkt und in zwei Absätze unterteilt erschien. Dies wurde jedoch von den USA kritisiert, da die Implementierungsdebatte so einen zu geringen Stellenwert bekäme. Die österreichische Delegation stellte ungeachtet der sowjetischen Weigerung, über die organisatorische Struktur des Folgetreffens zu verhandeln, einen ersten informellen Text vor, der sich genau dieser Frage widmete. Während die UdSSR das gesamte Treffen im Plenum abhalten wollte, sah der österreichische Entwurf neben dem Plenum auch Kommissionen vor, die den einzelnen Körben der Schlussakte entsprächen²⁷. Von sowjetischer Seite wurde der österreichischen Delegation vertraulich angedeutet, dass sie sich letztlich mit solchen Arbeitsgruppen einverstanden erklären könne. Bereits am nächsten Tag unterbreitete der sowjetische Delegationsleiter Juli Woronzow einen eigenen Vorschlag zur Organisation des Folgetreffens, der zwar als grundlegende Arbeitsweise für das gesamte Treffen nach wie vor Plenarsitzungen vorsah. Jedoch räumte er die Möglichkeit ein, auf Beschluss des Plenums Arbeits-

18; Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: Ebenda, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1047f., insbesondere Fußnote 9.

²³ BMEIA, SB Belgrad 1, 49-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 29.6.1977“, 29.6.1977, S. 2f.; UMA, 7B ETYK 78, „Valmistelevan seurantakokouksen luonteesta ja sen sisällöstä“, 5.7.1977, S. 1f.

²⁴ Wie Anmerkung 14.

²⁵ BMEIA, SB Belgrad 1, 16-KSZE/77, „Stand der Verhandlungen per 22.6.1977“, 23.6.1977, S. 1–3, Zitat S. 3.

²⁶ Ebenda, 49-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 29.6.1977“, 29.6.1977, S. 2f.; UMA, 7B ETYK 78, „Valmistelevan seurantakokouksen luonteesta ja sen sisällöstä“, 5.7.1977, S. 1f.

²⁷ BMEIA, SB Belgrad 5, 58-KSZE/77, „österreich. Vorschlag zur Struktur des Haupttreffens“, 30.6.1977, S. 1f.; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 47, 1.7.1977, und Nr. 42, 30.6.1977.

gruppen für konkrete Fragen zu bilden²⁸. Bei einem anschließenden Mittagessen, zu dem neben dem stellvertretenden sowjetischen Delegationsleiter Sergei Kondraschow²⁹ auch die österreichischen Delegierten Helmut Liedermann³⁰ und Franz Ceska geladen waren, erwähnte Woronzow, dass dieser Vorschlag nicht das letzte Wort der UdSSR sei. Wenn man den sowjetischen Vorstellungen bei der Tagesordnung soweit entgegenkäme, dass der volle Wortlaut aus der Schlussakte übernommen, als Konzession an die USA aber (ohne Gedankenstriche) optisch in zwei Absätze gegliedert werde, dann könne die UdSSR eine Struktur im Sinne des österreichischen Vorschlages akzeptieren. Von der sowjetischen Forderung nach einem „positiven und konstruktiven“ Treffen war ab diesem Zeitpunkt nicht mehr die Rede. Am „konsultativen Charakter“ und einem fixen Enddatum hielt die sowjetische Delegation zwar weiterhin fest, deutete gegenüber Liedermann jedoch in beiden Fragen eine gewisse Kompromissbereitschaft an³¹.

Durch diese positiven Signale ermutigt, arbeiteten die N+N ein erstes gemeinsames Gesamtpapier zur Lösung aller noch offenen Fragen aus, welches sich an den von Woronzow skizzierten Kompromiss anlehnte und am 7. Juli den anderen Teilnehmerstaaten vorgestellt wurde. In der Frage der Konferenzdauer hielt das N+N-Papier fest, dass alle Anstrengungen unternommen werden sollten, das Treffen bis zum 15. Dezember 1977 abzuschließen. Sofern die Aufgaben des Treffens, insbesondere die Regelung der Konferenzfolgen sowie die Annahme eines Schlusssdokuments, bis dahin noch nicht erfüllt seien, würde sich das Treffen wochenweise verlängern, ohne dass dazu ein gesonderter Beschluss nötig wäre³². Damit kamen sie der UdSSR jedoch nur scheinbar entgegen. Faktisch bedeutete dies vielmehr ein offenes Ende wie von den meisten westlichen und N+N-Staaten

²⁸ BMEIA, SB Belgrad 5, 60-KSZE/77, „Tagesordnung und organisatorische Fragen“, 1. 7. 1977, S. 1. Der Vorschlag wurde am 1. 7. als CSCE/BM-P/8 registriert.

²⁹ Hierbei handelt es sich um einen KGB-Offizier, der laut Ceska Vertrauter Andropows und die zentrale Gestalt der sowjetischen Delegation gewesen sei. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien. Diese Auffassung bestätigen Markku Reimaa und William Korey; vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 100 u. S. 209; William Korey, *The promises we keep. Human rights, the Helsinki process, and American foreign policy*, New York 1993, S. 135 f. In den österreichischen Dokumenten taucht er in der Schreibung „Kondratschow“, an anderen Stellen als „Kondraschew“, „Kondrashev“ oder „Kondrachov“ auf.

³⁰ Helmut Liedermann gehörte während des Belgrader Vorbereitungstreffens streng genommen nicht zur österreichischen Delegation, nahm aber als österreichischer Botschafter in Jugoslawien an den Besprechungen gelegentlich teil.

³¹ BMEIA, SB Belgrad 5, 60-KSZE/77, „Tagesordnung und organisatorische Fragen“, 1. 7. 1977, S. 1–3; BMEIA, SB Belgrad 1, 103-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)“, 14. 7. 1977, S. 3.

³² Ebenda, 73-KSZE/77, „Vorschlag der N+N in Richtung auf eine Gesamtlösung der noch offenen Fragen“, 7. 7. 1977; ebenda, 74-KSZE/77, „Vorschläge der N+N in Richtung auf Gesamtlösung der noch offenen Fragen“, 8. 7. 1977, S. 1; UMA, 7B ETYK 78, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ryhmän epävirallinen paperi varsinaisen seurantakokouksen työjärjestykseksi ja työn organisaatioksi“, 8. 7. 1977, S. 1 f.; ebenda, „Eräitä huomioita Suomen ja muiden puolueettomien maiden yhteistyöstä valmistavan kokouksen alkuvaiheessa“, 6. 7. 1977, S. 2 f. Der Entwurf ist zu finden in: Ebenda, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 51, 7. 7. 1977.

gefordert. Entsprechend erntete das N+N-Papier vor allem seitens der WP-Staaten Kritik. Trotz anders lautender informeller Bekundungen beharrten sie weiterhin auf einem fixen Enddatum und äußerten Bedenken bezüglich der vorgesehenen Inhalte eines Schlussdokuments sowie der Folgen der Konferenz. Die USA gaben zu verstehen, dass sie die Tagesordnung ohne die von ihnen geforderte optische Trennung mit Gedankenstrichen nicht akzeptieren könnten, da eine umfassende Implementierungsdebatte sonst nicht gewährleistet sei. Allerdings waren sie mit dieser Haltung inzwischen selbst innerhalb der NATO isoliert³³.

Problematisch erwies sich in den Verhandlungen über das N+N-Papier vor allem, dass weder die westlichen Staaten noch die N+N in den entscheidenden Fragen eine einheitliche Linie vertraten, einzelne Delegationen den östlichen Positionen sogar näher standen als den westlichen. So plädierte beispielsweise Dänemark, trotz eines offiziellen NATO-Beschlusses, für ein fixes Enddatum. Auch die Bundesrepublik neigte in diese Richtung. Innerhalb der N+N beteuerte die Schweiz zwar offiziell, ein fixes Enddatum abzulehnen. Intern aber schlug sie den Neutralen vor, die Kommissionsarbeit zum 3. Dezember 1977 zu beenden. Die stärksten Verfechter eines offenen Enddatums waren – ebenso quer zu den Bündnisstrukturen – Rumänien, Jugoslawien, Österreich sowie die USA³⁴.

Genauso wenig war die organisatorische Struktur des Folgetreffens, vor allem das Verhältnis von Plenums- und Kommissionssitzungen, eine reine Ost-West-Frage. Innerhalb der NATO traten Frankreich, die USA und die Niederlande, unter den N+N Schweden und die Schweiz für eine mehrwöchige Generaldebatte und einen späten Einsatz der Kommissionsarbeit ein – ähnlich wie die UdSSR, obgleich aus völlig anderen Motiven. Während der Osten darin die Möglichkeit sah, eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Schlussakte möglichst weit hinauszuschieben, erhofften sich die westlichen Staaten von der Arbeit im Plenum größere Publizität, wodurch sie ihr heimisches Publikum besser erreichen und innenpolitischen Notwendigkeiten gerecht werden könnten. Österreich und Finnland schlugen hingegen vor, nach der einwöchigen, öffentlichen Generaldebatte möglichst ohne Verzug in die Kommissionen zu gehen und das Plenum nur gelegentlich als nicht öffentlichen Koordinationsausschuss einzuberufen. Österreich hielt ein möglichst rasches Einsetzen der Kommissionsarbeit einerseits aufgrund der Fülle des zu behandelnden Stoffes für notwendig. Andererseits erhoffte es sich von den Kommissionen eine sachlichere, konstruktivere Arbeitsatmosphäre sowie durch den „Instanzenzug von den Kommissionen zum Koordinationsausschuss“ nötigenfalls eine gewisse Abkühlung der Gemüter³⁵. Innerhalb der N+N konn-

³³ BMEIA, SB Belgrad 1, 74-KSZE/77, „Vorschläge der N+N in Richtung auf Gesamtlösung der noch offenen Fragen“, 8.7.1977, S.1; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 52 und 53, 7.7.1977, Nr. 54 und 55, 8.7.1977.

³⁴ BMEIA, SB Belgrad 1, 77-KSZE/77, „Frage der Dauer des Haupttreffens“, 8.7.1977; ebenda, 80-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 11.7.1977“, 11.7.1977, S.2. Vgl. Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1049.

³⁵ BMEIA, SB Belgrad 1, 49-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 29.6.1977“, 29.6.1977, S.3. Das Argument einer Verschärfung der Arbeiten in Kommissionen und der Abkühlung durch den Instanzenzug zum Plenum ließ offenbar einzelne WP-Delegationen, vor allem Polen,

ten sich Österreich und Finnland, unterstützt durch die nicht-paktgebundenen Staaten, mit einem Kompromiss durchsetzen, der in Form eines sechswöchigen Arbeitsprogramms dem N+N-Entwurf angefügt wurde. Es sah zwei Wochen Generaldebatte vor, wobei die zweite Woche im geschlossenen Plenum stattfinden sollte. Anschließend würde die eigentliche Arbeit in fünf Kommissionen – je eine für die vier Körbe sowie eine weitere für Mittelmeerfragen – stattfinden. Dieses Programm war zwar nach wie vor umstritten, bildete aber immerhin eine Verhandlungsgrundlage, der sich auch die UdSSR nicht mehr widersetzte³⁶.

Nach weiteren Verhandlungen konnten die N+N – von östlicher und westlicher Seite dazu ermutigt – eine erste Fassung ihres Entwurfs am 15. Juli offiziell einbringen³⁷. Einen Augenblick schien damit der endgültige Durchbruch erreicht, was der österreichische Außenminister Willibald Pahr zum Anlass nahm, seiner Delegation ein Gratulationstelegramm zu übersenden³⁸. Auf die vergangenen Verhandlungswochen zurückblickend berichtete Ceska nach Wien,

„dass bei dem vorbereitungstreffen [...] die neutralen und paktungebundenen staaten vollkommen das konferenzgeschehen beherrschen und das arbeitstempo bestimmen. dies geht so weit, dass die nato-staaten, wenn sie im zuge der diskussion vorschlaege unterbreiten wollen, zuerst bei den neutralen informell anfragen, ob sie damit nicht deren plaene stoeren.“³⁹

Ähnlich positiv beurteilte die finnische Delegation die Rolle der N+N, vor allem der vier Neutralen⁴⁰. Dennoch war mit dem N+N-Dokument der gordische Knoten noch immer nicht durchschlagen. Während das Papier für die westlichen Staaten weitgehend akzeptabel war, machten die WP-Staaten Änderungsvorschläge, die ihre bereits bekannten Vorbehalte widerspiegeln. So schlug die UdSSR vor,

nicht unbeeindruckt. BMEIA, SB Belgrad 5, 58-KSZE/77, „österr. Vorschlag zur Struktur des Haupttreffens“, 30. 6. 1977, S. 2–4.

³⁶ BMEIA, SB Belgrad 1, 103-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)“, 14. 7. 1977, S. 1–3; ebenda, 80-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 11. 7. 1977“, 11. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 58, 11. 7. 1977, Nr. 56, 12. 7. 1977; ebenda, Jaakko Laajava an Außenministerium, Schreiben Nr. 23/10, 13. 7. 1977.

³⁷ Das Dokument wurde erstmals am 14. 7. als CSCE/BM-P/9, am 15. 7. leicht überarbeitet als CSCE/BM-P/9/Corr.2 sowie am 20. 7. um einen Einleitungstext ergänzt als CSCE/BM-P/9/Add.1 registriert. BMEIA, SB Belgrad 1, 117-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)“, 15. 7. 1977; ebenda, 129-KSZE/77, „Kompromissvorschlag der N u. N-Staaten“, 20. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 60 und 61, 13. 7. 1977, Nr. 62 und 63, 14. 7. 1977. Vgl. Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 243; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 383. Fischer bezeichnet das Dokument zwar als „Swiss-Swedish proposal“, es war jedoch primär ein schweizerisch-österreichischer Vorschlag.

³⁸ BMEIA, SB Belgrad 1, 121-KSZE/77, Wien an Botschaft Belgrad, 16. 7. 1977.

³⁹ Ebenda, 103-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)“, 14. 7. 1977, S. 3.

⁴⁰ UMA, 7B ETYK 78, Esko Rajakoski an Paavo Väyrynen, Schreiben Nr. R-27/14, 20. 7. 1977, S. 4.

nicht nur ein sechs-, sondern ein zwölfwöchiges Arbeitsprogramm festzulegen, wovon während der ersten sieben Wochen nur im Plenum, danach in Kommissionen und im Plenum gleichzeitig verhandelt werden solle. Polen forderte, das Treffen allerspätestens bis zum 31. Dezember 1977 zu beenden. Beides wurde von den N+N, den westlichen Staaten und Rumänien zurückgewiesen⁴¹.

Einen Ausweg aus dieser Sackgasse schien nun ein schweizerischer Vorstoß zu weisen. Der Schweizer Delegierte Edouard Brunner hatte ohne das Wissen der anderen N+N-Staaten in vertraulichen Gesprächen mit westlichen, vor allem aber mit den Delegationen des Warschauer Pakts, versucht, in der Frage des Enddatums und der organisatorischen Struktur einen endgültigen Kompromiss herbeizuführen. Er bot ihnen ein gewisses Entgegenkommen in beiden Fragen an, sofern das Folgetreffen auf keinen Fall ohne eine Entscheidung über Zeit und Ort des nächsten Treffens enden würde. Da die östlichen Reaktionen hierauf offenbar positiv waren, arbeitete seine Delegation gemeinsam mit der schwedischen einen „package deal“ aus, den sie am 25. Juli innerhalb der N+N zur Diskussion stellten⁴². Dieser Deal stieß bei den anderen N+N-Staaten jedoch auf deutliche Bedenken; von österreichischer Seite wurde gar erwogen, sich nicht an der Einbringung des Textes zu beteiligen. Ihre Kritik richtete sich vor allem gegen die Formulierungen zur Dauer des Folgetreffens⁴³. Der schwedisch-schweizerische Entwurf sah vor, dass bis zum 15. Dezember ein Schlussdokument verfasst werden solle. Wenn das nicht gelänge, würde das Treffen ab dem 16. Januar 1978 für einen weiteren Monat tagen, „it will not, however, end its work without having fixed the date and place of the next similar meeting“⁴⁴. Dies kam nach österreichischer Auffassung einem fixen Enddatum faktisch gleich und ließ die Möglichkeit offen, das Treffen ohne ein Schlussdokument enden zu lassen, was den östlichen Delegationen ein Aussitzen ermöglichen und das für die KSZE so bedeutende Konsensprinzip untergraben würde. Zugleich hätte der Osten damit sein Ziel eines rein konsultativen Treffens weitgehend erreicht. Die österreichische Delegation sah ihre Position jedoch nicht nur durch Schweden und die Schweiz, sondern auch durch die EG gefährdet, wo immer mehr Staaten erwogen, ein fixes Enddatum gegen die Vereinbarung eines weiteren Treffens zu akzeptieren⁴⁵.

Zur Überarbeitung des Dokuments blieb nicht viel Zeit, da Schweden und die Schweiz fest entschlossen waren, es spätestens am 27. Juli – gegebenenfalls auch ohne die anderen N+N-Staaten – einzubringen. Mit Unterstützung der jugoslawischen Delegation konnte Österreich durchsetzen, dass das Ende des Folgetreffens

⁴¹ Ebenda, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 68 und 69, 16.7.1977, Nr. 71, 18.7.1977; ebenda, Esko Rajakoski an Paavo Väyrynen, Schreiben Nr. R-27/14, 20.7.1977, S. 2–4.

⁴² BMEIA, SB Belgrad 1, 145-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 25.7.1977, S. 1–3; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 88 und 91, 25.7.1977.

⁴³ Ebenda, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 25.7.1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 145-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 25.7.1977, S. 4–8.

⁴⁴ UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 88, 25.7.1977, S. 3.

⁴⁵ BMEIA, SB Belgrad 1, 145-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 25.7.1977, S. 4–8.

nicht nur an die Festlegung von Ort und Zeit des nächsten ähnlichen Treffens, sondern auch an die Annahme eines Schlussdokuments gebunden werden sollte. Die N+N-Staaten erklärten sich daher trotz verbleibender Bedenken bereit, das Dokument zu unterstützen⁴⁶. Als das endgültige Non-Paper am 26. Juli den anderen Teilnehmerstaaten präsentiert wurde, stellte sich jedoch heraus, dass es sich bei dem „package deal“ keineswegs um einen abgesprochenen Kompromiss handelte, wie Schweden und die Schweiz den anderen N+N-Staaten bei den Beratungen am Vortrag vermittelt hatten. Da Brunner seine informellen Kontaktnahmen im Alleingang geführt hatte, mussten sich die anderen N+N-Staaten auf seine Aussagen verlassen. Offensichtlich hatte er seinen jeweiligen Gesprächspartnern nur diejenigen Bestandteile seines Entwurfes gezeigt, die für sie annehmbar sein würden. „das zusammengesetzte ‚puzzle‘ löste dann allgemeine Ueberraschung aus.“⁴⁷ Während die EG- und NATO-Staaten den Text zunächst gar nicht kommentierten, erntete er seitens der WP-Staaten massive Kritik⁴⁸. Vor allem für die UdSSR war dieser Text „voellig unannehmbar und nicht einmal als Verhandlungsgrundlage geeignet“, wie Ceska von Kondraschow erfuhr. Die UdSSR werde aber trotz allem auf Grundlage des bisherigen N+N-Papiers vom 15. Juli weiterverhandeln. In der besonders strittigen Frage des Enddatums deutete Kondraschow an, das von Österreich und Jugoslawien geforderte Junktim mit der Annahme eines Schlussdokuments akzeptieren zu können⁴⁹.

Ceska konnte diesem Fiasko zumindest eine gewisse „heilsame Wirkung“ abgewinnen, da „endlich allen Konferenzteilnehmern klar wurde, dass nicht immer nur die n+n-staaten Lösungen anbieten konnten, sondern dass gewisse Kernfragen direkt zwischen den Hauptkontrahenten gelöst werden müssen“⁵⁰. Für die N+N bedeutete dies jedoch, dass sie seit dem 26. Juli ihren Part auf dem Vorbereitungstreffen ausgespielt hatten und in der letzten Phase der Verhandlungen „keine entscheidende Rolle mehr spielen konnte[n]“⁵¹. Stattdessen entwickelte sich nun der spanische Delegationsleiter Juan Luis Pan de Soraluce zum informellen Koordinator der Verhandlungen⁵². Am 29. Juli brachte er einen eigenen Kompromissvorschlag ein, der auf dem N+N-Papier vom 15. Juli basierte. In der Frage der Dauer des Treffens sah das Dokument die Möglichkeit vor, die Verhandlungen

⁴⁶ Ebenda, 151-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 26.7.1977; ebenda, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 24.7.1977, S.3; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 25.7.1977. Der ursprüngliche schwedisch-schweizerische Entwurf in: Ebenda, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 88, 25.7.1977, die endgültige Fassung in: Ebenda, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 90, 25.7.1977.

⁴⁷ BMEIA, SB Belgrad 1, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 24.7.1977, S.1.

⁴⁸ UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 94, 26.7.1977. Allerdings waren auch die westlichen Staaten mit dem Non-Paper nicht glücklich. BMEIA, SB Belgrad 1, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5.8.1977, S.9.

⁴⁹ Ebenda, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 24.7.1977, S.2f.; UMA 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 94, 26.7.1977.

⁵⁰ BMEIA, SB Belgrad 1, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 24.7.1977, S.2.

⁵¹ Ebenda, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5.8.1977, S.9.

⁵² Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S.1046–1051, hier S.1050; BMEIA, SB Belgrad 1, 154-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 28.7.1977.

von Mitte Januar bis Mitte Februar 1978 fortzusetzen und übernahm das österreichisch-jugoslawische Junktim mit der Annahme eines Schlusssdokuments⁵³. Dies war jedoch eine äußerst widersprüchliche Festlegung. Was geschehen würde, wenn auch bis Mitte Februar noch kein Schlusssdokument angenommen sein sollte, blieb offen. Zuletzt konnten die gegensätzlichen Standpunkte nur durch direkte Gespräche zwischen Ost und West überbrückt werden⁵⁴. Die widersprüchliche Aussage zur Dauer des Treffens im spanischen Vorschlag wurde durch eine interpretative Erklärung des Verhandlungsvorsitzenden im Konferenzjournal ergänzt, welche die Lesart der westlichen und der N+N-Staaten unterstrich: „In jedem Fall wird das Treffen sein abschließendes Dokument annehmen und Zeitpunkt und Ort des nächsten dem gegenwärtigen ähnlichen Treffens bestimmen, bevor es seine Arbeit beendet.“⁵⁵ Auf österreichischen Vorschlag wurden die interpretativen Erklärungen zugleich den Beschlüssen des Vorbereitungstreffens als Anhang beigefügt, wodurch sie de facto Teil der Beschlüsse und genauso verbindlich wie diese wurden. Die auch von Österreich nachdrücklich geforderte Konzeption eines Open-End-Treffens hatte sich damit endgültig durchgesetzt⁵⁶.

Mit diesem Ergebnis, das am 5. August registriert werden konnte, hatten die N+N und die westlichen Staaten ihre Maximalforderungen „in ueberaus zaeihen und zum teil sehr aufreibenden und entmutigenden verhandlungen“⁵⁷ weitestgehend durchsetzen können. Trotz des unglücklichen schweizerisch-schwedischen Vorstoßes, der die N+N um ihre Rolle als zentraler Akteur brachte, hatten sie allen Grund zur Zufriedenheit. Es war ihnen gelungen, eine „ausserordentlich starke, zeitweise dominierende Rolle“⁵⁸ zu spielen. Auch westliche Beobachter hoben die „active and useful role“⁵⁹ der N+N hervor, „insbesondere der ausgezeichnet agierenden österreichischen und schweizerischen Delegation“⁶⁰. Dabei erweckten die N+N nicht immer den Eindruck, eine Position zwischen Ost und West einzu-

⁵³ Der spanische Vorschlag wurde am 29.7. als CSCE/BM-P/12 registriert. BMEIA, SB Belgrad 1, 169-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 29.7.1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 99, 101 und 102, 29.7.1977; Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1050, Fußnote 18. Laut Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 383f., sei einer der Hauptstreitpunkte das Datum für die Eröffnung des Folgetreffens gewesen, was anhand der österreichischen und finnischen Akten jedoch nicht bestätigt werden kann.

⁵⁴ BMEIA, SB Belgrad 1, 173-KSZE/77, „spanischer Vorschlag vom 29.7.1977“, 1.8.1977; ebenda, 175-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 2.8.1977; ebenda, 179-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 3.8.1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 106 und 107, 1.8.1977.

⁵⁵ Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 79–84, hier S. 84.

⁵⁶ BMEIA, SB Belgrad 1, 179-KSZE/77, „Frage des Enddatums“, 3.8.1977, S. 1–3; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 113 und 114, 3.8.1977.

⁵⁷ BMEIA, SB Belgrad 1, 182-KSZE/77, „Einigung“, 3.8.1977, Zitat S. 2.

⁵⁸ Ebenda, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5.8.1977, S. 9.

⁵⁹ So die USA gegenüber der Schweiz, zit. nach Fischer, *Bridging the Gap*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 157.

⁶⁰ Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4.8.1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1050. Vgl. van Well, *Belgrad 1977*, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 13.

nehmen, sondern in manchen Fragen sogar weiter zu gehen als die westlichen Staaten⁶¹. Beispielsweise übertraf es die Erwartungen der westlichen Staaten, dass mit dem Vorbereitungstreffen faktisch bereits ein weiteres Folgetreffen vereinbart wurde. Das war in erster Linie den N+N zu verdanken. Unzufrieden dürften vor allem die WP-Staaten mit dem Ergebnis des Vorbereitungstreffens gewesen sein, da sie sich mit keiner ihrer Kernforderungen durchzusetzen vermochten⁶². In diesem Zusammenhang ist auch die Beobachtung Ceskas beachtenswert, dass die UdSSR und ihre Verbündeten die N+N „mit Lob und Aufmerksamkeiten geradezu überschüttet“ hätten, solange sie an ihren Grundpositionen festhielten – offenbar in der Hoffnung, ihre Interessen mithilfe der N+N durchsetzen zu können. Nachdem die UdSSR in den entscheidenden Fragen eingelenkt hatte, ging auch ihr Interesse an den N+N spürbar zurück⁶³.

Ziele und Interessen der N+N auf dem Belgrader Folgetreffen

Beinahe alle N+N-Staaten gingen in Belgrad mit eigenen Projekten an den Start. Österreich hatte drei wirtschaftspolitische Vorschläge (Korb II) vorbereitet, die sich mit Energie-, Verkehrs- sowie Handelsfragen befassten. Die beiden erstgenannten waren Wunschprojekte von Bundeskanzler Bruno Kreisky und mussten daher von seiner Delegation prioritär behandelt werden, stießen aber vor allem aufgrund der Ähnlichkeit mit Leonid Breschnews Konferenzinitiativen bei den anderen Teilnehmerstaaten auf wenig Gegenliebe⁶⁴. Die Schweiz konzentrierte sich zum einen auf ihr Streitschlichtungsprojekt, wofür bereits in der KSZE-Schlussakte ein Expertentreffen vereinbart worden war⁶⁵. Zum anderen versuchte sie in Korb III ohne Erfolg ein Expertentreffen zum Informationsaustausch zwischen Ost und West, insbesondere zu den Arbeitsbedingungen für Journalisten, durchzusetzen. Erst 1989 fand im Rahmen der KSZE ein derartiges „Informationsforum“ in London statt⁶⁶. Finnland verfolgte keine eigenen Projekte, zeigte sich aber besonders an Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM), den Konferenzfolgen sowie an Umweltschutzfragen interessiert und hoffte, Gastgeber

⁶¹ Vgl. Oliver Bange, *The FRG and the GDR and the Belgrade CSCE Conference (1977–78)*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 311–344, hier S. 324.

⁶² BMEIA, SB Belgrad I, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5. 8. 1977, S. 8.

⁶³ Ebenda, S. 10.

⁶⁴ Zu Breschnews Initiativen vgl. Leonid Breschnew, „Bündnis der Bruderländer wird immer tiefgreifender. Grußansprache anlässlich des VII. Parteitages der PVAP in Warschau am 8./9. 12. 1975“, in: *Neues Deutschland* vom 10. 12. 1975, S. 3f. Zur Behandlung der österreichischen Vorschläge vgl. BMEIA, SB Belgrad II, II/2, II/2/1 und II/2/2.

⁶⁵ Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *KSZE*, S. 244f.

⁶⁶ Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 385; ders., *Grenzen*, S. 217–219; Philip Rosin, *Neutral und westlich? Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses in Belgrad und Madrid 1977–1983*, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), *KSZE-Prozess*, S. 51–61, hier S. 55.

der von Breschnew vorgeschlagenen Umweltkonferenz zu werden⁶⁷. Schweden und Jugoslawien engagierten sich in erster Linie für die Weiterentwicklung der in der Schlussakte vereinbarten Vertrauensbildenden Maßnahmen. Die jugoslawische Delegation brachte darüber hinaus mehrere Vorschläge in allen Körben ein und war als Gastgeber bestrebt, ein möglichst positives und erfolgreiches Ergebnis des Treffens zu sichern – gelegentlich zum Leidwesen der anderen Teilnehmerstaaten. Malta tat sich als Interessenvertreter der Mittelmeer-Anrainerstaaten hervor. Zypern war bemüht, in den Beschlüssen des Folgetreffens einen Hinweis auf den Zypernkonflikt zu erwirken⁶⁸.

Gemeinsame Interessen der N+N zeichneten sich bei den militärischen Aspekten der Sicherheit, insbesondere bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen und der Abrüstung ab. Schon bei den Genfer KSZE-Verhandlungen fanden die N+N vor allem in militärischen Fragen zu gemeinsamen Positionen. Ihrem Interesse hieran war es zu verdanken, dass in die Schlussakte ein „Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ aufgenommen worden war⁶⁹. Auch in Belgrad waren es vor allem die Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen, in denen die N+N-Staaten gemeinsam agierten. Am 25. Oktober brachten sie einen gemeinsamen Vorschlag zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen ein, am 4. November einen weiteren zu Abrüstungsfragen⁷⁰. Während die Reaktionen auf das eher allgemein gehaltene Abrüstungspapier „ungewöhnlich positiv“⁷¹ waren, hatte es der VBM-Vorschlag deutlich schwerer. Das Dokument präzisierte die in der Schlussakte vereinbarten Regelungen und ergänzte sie um einige bedeutende Bestimmungen. So sollten auch kleinere militärische Manöver sowie Truppenbewegungen ankündigungspflichtig sein und die Teilnehmerstaaten ihre militärischen Budgets offen legen⁷². Das Dokument stieß zwar auch bei den NATO-Staaten auf gewisse Bedenken⁷³,

⁶⁷ Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 385; UMA 7B ETYK 78, „ETyKin seuranta. SNTL:n aloite ECE:n ympäristösuojelukonferenssin pitämiseksi“, 3.8.1977; ebenda, „ETyK-seurantakokous; Suomen kanta“, 29.9.1977, S. 3f.

⁶⁸ Zu den jugoslawischen Vorschlägen vgl. Übersicht über die auf dem Belgrader KSZE-Folgetreffen vorgelegten Vorschläge, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 187–192.

⁶⁹ KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *KSZE*, S. 245. Vgl. auch Fischer, *Neutral Power*, S. 191–193, S. 200f., S. 234–238, S. 246–250 u. S. 298–307.

⁷⁰ Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 387f.; Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten*, S. 242f.; Wilhelm Kuntner, *Österreich und die vertrauensbildenden Maßnahmen*, in: *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik* (Sonderheft 1978), S. 14–16. Das VBM-Dokument wurde als CSCE/BM/6 (ohne San Marino und Malta) und das Abrüstungsdokument als CSCE/BM/18 registriert. Die Neutralen brachten überdies am 3.11. einen gemeinsamen Vorschlag in Korb II ein (CSCE/BM/E/6).

⁷¹ BMEIA, SB Belgrad I/2, 1310-KSZE/77, „N+N-Vorschlag betreffend ‚Fragen der Abrüstung‘“, 9.11.1977, S. 1.

⁷² CSCE/BM/6, S. 3. Zum Inhalt des Dokumentes vgl. Kuntner, *Österreich*, S. 14f.

⁷³ UMA, 7B ETYK 88, Botschaft Washington an Helsinki, Telegramm Nr. R-1070, 11.11.1977, S. 2; BMEIA, SB Belgrad I, 1814-KSZE/78, Wilhelm Kuntner, „Politisch-militärische Aspekte – Zwischenbericht“, Dezember 1977, S. 2f.

scheiterte aber in erster Linie an der sowjetischen Weigerung, in Belgrad über Vertrauensbildende Maßnahmen zu verhandeln⁷⁴.

Die Verhandlungen über das Belgrader Schlussdokument bis Ende 1977

Das Belgrader Folgetreffen begann am 4. Oktober 1977 mit einer sechswöchigen Implementierungsdebatte, während der die N+N-Staaten unabhängig voneinander bemüht waren, ein möglichst ausgewogenes und differenziertes Bild ihrer Erfahrungen zu zeichnen. Zwar sparten auch sie nicht mit Kritik an bestehenden Missständen. Sie verzichteten jedoch auf Polemik und darauf, einzelne Länder namentlich an den Pranger zu stellen, wie dies unter den westlichen Staaten nicht nur die USA taten. An die Implementierungsdebatte schloss sich Mitte November die Lesung und Diskussion neuer Vorschläge an. Hier waren die N+N genauso wie alle anderen Teilnehmerstaaten damit beschäftigt, ihre gemeinsamen und individuellen Vorschläge vorzustellen und für deren Durchsetzung zu kämpfen. Je weiter die Verhandlungen fortschritten und die Zahl der neuen Vorschläge stieg – bis zum Jahresende auf über 100 –, je heftiger die Wortgefechte zwischen der UdSSR und den USA über Menschenrechtsverletzungen wurden, desto stärker rückten die einzelnen Vorschläge der N+N in den Hinter- und ihre übergeordneten Ziele in den Vordergrund. Die N+N-Staaten waren bestrebt, das Belgrader Treffen unter keinen Umständen scheitern zu lassen, sondern es zu einem möglichst erfolgreichen Abschluss zu bringen. Zu einem erfolgreichen Treffen konnten sie auf zweierlei Art und Weise beitragen: durch die Überwindung von Verfahrensschwierigkeiten sowie durch möglichst konsensfähige Gesamtlösungen für das Belgrader Schlussdokument.

Ihren ersten Entwurf für ein Schlussdokument brachten die N+N am 9. Dezember 1977 ein⁷⁵. Dem ging ein mehrwöchiges Ringen innerhalb der N+N über die Inhalte des Dokuments voraus. Bis Mitte November kristallisierte sich allmählich eine bei allen Delegationen konsensfähige Grobstruktur heraus. Danach würde das Dokument aus einem faktisch-politischen Teil mit Aussagen zum Ablauf und einer Bewertung des Treffens sowie aus einem operativen Teil mit neuen Vorschlägen, Präzisierungen der Schlussakte sowie Aussagen über die Konferenzfolgen bestehen. Die WP-Staaten sowie Finnland, die Schweiz und die USA legten den Schwerpunkt auf den faktisch-politischen, die westlichen Staaten sowie unter den N+N vor allem Österreich auf den operativen Teil. Die schweizerische Delegation, die bereits beim Vorbereitungstreffen durch ihr Eintreten für eine eher knappe Konferenz aufgefallen war, preschte am 16. November im Plenum mit dem

⁷⁴ Vgl. BMEIA, SB Belgrad I/2/5, 1915-KSZE/78, „militärische Aspekte; informelle Gespräche“, 7.2.1978; ebenda, 1909-KSZE/78, „militärische Aspekte; informelle Gespräche“, 6.2.1978.

⁷⁵ Vorschlag der N+N-Staaten (ohne Malta) vom 7.12.1977 (CSCE/BM/65), in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 146–148. Das Dokument wurde bereits am 7.12. registriert, aber erst am 9.12.1977 offiziell eingebracht. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1619-KSZE/77, „N+N-Vorschlag für das Schlußdokument; Einbringung am 9.12.1977“, 9.12.1977. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 390.

Vorschlag vor, möglichst bald mit der Redaktion des faktisch-politischen Teils zu beginnen. Dies sah nicht nur die österreichische Delegation kritisch, sondern erntete auch bei den westlichen Staaten „sehr negative Reaktionen“, da zunächst Möglichkeiten für einen operativen Teil erkennbar sein müssten⁷⁶.

Allerdings setzte sich der schweizerische Vorschlag sehr bald als allgemeine Erkenntnis durch. Bereits Mitte November machte sich bei den N+N und den westlichen Staaten das Gefühl breit, unter Zeitdruck zu stehen. Obgleich sie auf dem Vorbereitungstreffen faktisch ein offenes Ende durchgesetzt hatten, wirkte die schriftlich fixierte Zielvorgabe, das Haupttreffen möglichst bis Ende Dezember 1977, spätestens aber bis Mitte Februar 1978 zu beenden, ganz im östlichen Sinne als Ultimatum. Die „Filibustertaktik“⁷⁷ der WP-Staaten und eine kaum zu bewältigende Schwemme neuer Vorschläge – teils rein taktisch-propagandistischer Natur – taten ihr Übriges, die Chancen für eine Einigung auf einen neuen Maßnahmenkatalog im vorgesehenen Zeitrahmen zu schmälern⁷⁸. Noch im November nahmen daher die EG-Staaten die Arbeit an einem Grundgerüst für das Schlussdokument auf, während die N+N-Staaten begannen, den faktisch-politischen Teil zu entwerfen⁷⁹. Sowohl die westlichen als auch die östlichen Staaten waren über die Bemühungen der N+N informiert und begrüßten diese, da man sich so „einen [...] westlichen vorschlag sowie einen oestlichen gegenentwurf und entsprechend lange diskussionen ersparen kann“ und eine gemeinsame Verhandlungsbasis hätte⁸⁰. Den Verhandlungen lag ein jugoslawischer Entwurf über die rein faktischen Aussagen zugrunde, den der österreichische Delegierte Ceska um einen politischen Teil ergänzte. Am 22. November stand somit bereits ein innerhalb der N+N weitgehend konsensfähiger Entwurf⁸¹. Jedoch verhinderten Finnland und Zypern in einigen wenigen Punkten den Konsens, so dass sich die gruppeninternen Verhandlungen über weitere zwei Wochen hinzogen.

Bei Beratungen der N+N am 25. November trat der finnische Delegationsleiter Esko Rajakoski auf den Plan und schlug völlig überraschend Änderungen an dem

⁷⁶ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1435-KSZE/77, „Frage des abschliessenden Dokumentes“, 19. 11. 1977, S. 2f. Zur österreichischen Haltung vgl. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1436-KSZE/77, „Erklärung von Botschafter Dr. Liedermann im Plenum am 18. 11. betr. Schlussdokument“, 21. 11. 1977.

⁷⁷ „Filibuster“ bezeichnet eigentlich eine im US-amerikanischen Senat von Minderheiten geübte Praktik, durch Marathonreden die Verabschiedung eines Gesetzes zu verhindern. In Bezug auf Belgrad findet sich der Begriff in: BMEIA, SB Belgrad 8, 142-KSZE/77, Telegramm Wien an Botschaft Belgrad, 21. 7. 1977, S. 4; als „filibusterreden“ in: BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „Korb III; erste Lesung der Vorschläge“, 19. 11. 1977, S. 2.

⁷⁸ Zu diesen taktisch-propagandistischen Vorschlägen vgl. Gerhard Wettig, Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, in: *osteuropa* 28 (1978), S. 473–493, hier S. 481–487.

⁷⁹ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1435-KSZE/77, „Frage des abschliessenden Dokumentes“, 19. 11. 1977, S. 3.

⁸⁰ Ebenda, 1512-KSZE/77, „beabsichtigter Vorschlag der N+N-Länder betreffend den faktisch-politischen Teil“, 23. 11. 1977, Zitat S. 5.

⁸¹ Ebenda, S. 1–6; ebenda, 1563-KSZE/77, „Vorschlag der N+N-Länder betreffend den faktisch politischen Teil“, 2. 12. 1977, S. 1. Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 389.

bisherigen N+N-Text vor, der ihm insgesamt zu negativ erschien. Besonders starke Kritik rief folgende von den Finnen vorgeschlagene Formulierung hervor: „the participating states expressed their satisfaction with the overall development of their mutual relations, which were characterized by a genuine desire to contribute to peace, security, justice and co-operation in europe and in the world.“⁸² Dies erschien den anderen N+N-Staaten vor dem Hintergrund der Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen viel zu „euphorisch und unrealistisch“⁸³. Das Agieren der Finnen stieß bei den übrigen N+N-Staaten auf großes Befremden und erweckte bei den Österreichern sogar den Eindruck, „dass die finnische delegation von einer grossmacht vorgeschickt wird“⁸⁴. Auch wenn Finnland in diesem Fall nicht von der UdSSR „vorgeschickt“ wurde, wie es beim „package deal“ im Juli 1974 bei den Genfer KSZE-Verhandlungen der Fall gewesen war, so war der finnische Vorstoß dennoch indirekt von sowjetischer Seite inspiriert⁸⁵. Mit ihren entspannungsoptimistischen Formulierungen konnte die finnische Delegation sich zwar nicht durchsetzen, aber eine zumindest moderat positive Beurteilung der Entspannungspolitik erreichen⁸⁶.

Besonders problematisch war der finnische Textvorschlag für die zypriotische Delegation, die wenigstens indirekt auf die seit 1974 andauernde türkische Besetzung des nördlichen Landesteils aufmerksam machen wollte⁸⁷. Insbesondere forderte sie die Erwähnung von „certain serious problems“ und „cases of non-implementation“⁸⁸. Die anderen N+N-Staaten sträubten sich zunächst – bei allem Verständnis für das Zypernproblem – gegen beide Formulierungen. Sie befürchteten, dass die WP-Staaten dies auf die Menschenrechtslage in den kommunistischen Staaten beziehen und möglicherweise sogar als Haltungswechsel der N+N deuten würden. Dennoch konnte sich Zypern zumindest mit letzterer Formulie-

⁸² BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1535-KSZE/77, „Entwurf für den allgemein-politischen Teil des Schlussdokuments“, 25. 11. 1977, S. 1.

⁸³ Ebenda, S. 2.

⁸⁴ Ebenda, S. 1f.

⁸⁵ UMA, 7B ETYK 93, „Neuvostoliiton valtuuskunnan johdon käsityksiä seurantakokouksen nykytilanteesta“, 15. 11. 1977, S. 3. Im Falle des „package deals“ wurde der finnischen Delegation aus Helsinki ein Kompromisstext übermittelt, den sie bei den Verhandlungen als finnisches Dokument vorstellen sollte. Der Text war ursprünglich von Gromyko und Kissinger ausgehandelt und über die sowjetische Botschaft in Helsinki Präsident Kekkonen zugespielt worden, der seine Delegation entsprechend anweisen ließ. Vgl. Fischer, *Neutral Power*, S. 278–293; Reimaa, *Helsinki Catch*, S. 89–95.

⁸⁶ In der endgültigen Fassung heißt es: „in assessing the international situation, the participating states expressed their satisfaction that detente has continued since the adoption of the final act in spite of problems faced and difficulties encountered.“ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1612-KSZE/77, „Entwurf für den allgemein-politischen [!] Teil des Schlussdokuments; Einbringung durch die N+N-Länder am 9. 12. 1977“, 8. 12. 1977, S. 1.

⁸⁷ Zur türkischen Besetzung Nordzyperns vgl. David Hannay, *Cyprus. The Search for a Solution*, London 2005, S. 1–9; Heinz A. Richter, *Historische Hintergründe des Zypernkonflikts*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 59 (2009), H. 12, S. 3–8.

⁸⁸ UMA, 7B ETYK 92, *Delegation Belgrad an Helsinki*, Telegramm Nr. 286, 2. 12. 1977; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1563-KSZE/77, „Vorschlag der N+N-Länder betreffend den faktisch politischen Teil“, 2. 12. 1977, S. 8f.

rung durchsetzen⁸⁹. Auch im noch zu behandelnden Non-Paper der N+N vom 1. Februar 1978 erreichte es einen unmissverständlichen, impliziten Hinweis auf den Zypernkonflikt⁹⁰.

Erst am 7. Dezember konnte der Text registriert werden. Er bestand letztlich neben den unstrittigen, faktischen Aussagen aus einem politischen Teil, der die Entwicklung der Entspannungspolitik sowie die Implementierungsdebatte während des Belgrader Folgetreffens bewertet⁹¹. Gewissermaßen als Gegengewicht zu dem von Finnland angeregten positiven Absatz zur internationalen Lage mahnt das Dokument weitere Entspannungsbemühungen an, betont die Rolle, die „Regierungen, Organisationen, Institutionen und Personen“ hierbei spielten, und bekräftigt in sehr ausgewogener Form, dass „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] eine unerlässliche Grundlage“ für die Verbesserung der wechselseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten darstellen würden⁹². Zudem wurden die Beendigung des Wettrüstens sowie Fortschritte in der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung angemahnt. Zur Implementierungsdebatte hielt das Dokument den Wert des „vertieften Meinungsaustausches“ an sich fest, konstatierte „[u]nterschiedliche Auffassungen [...] was den bisher erreichten Grad der Durchführung der Schlußakte [...] betrifft“ und bekräftigte einmal mehr die Notwendigkeit, alle Bestimmungen der Schlussakte uni-, bi- und multilateral „voll durchzuführen“⁹³. Es wurde insgesamt sehr positiv aufgenommen, insbesondere von den westlichen Staaten. Frankreich lobte den Ton des Vorschlages sowie die Tatsache, dass die N+N „nicht den kleinsten, sondern den groessten gemeinsamen nenner“ gesucht hätten. Auch die UdSSR begrüßte das Dokument als Verhandlungsbasis, obgleich weder alle Formulierungen den sowjetischen Vorstellungen entsprächen noch alles enthalten sei, was die sowjetische Delegation im Schlussdokument zu sehen wünsche⁹⁴.

⁸⁹ Ebenda, S. 7; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1612-KSZE/77, „Entwurf für den allgemeinpolitischen [!] Teil des Schlussdokuments; Einbringung durch die N+N-Länder am 9. 12. 1977“, 8. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 299, 8. 12. 1977, S. 5.

⁹⁰ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1898-KSZE/78, „informeller N+N-Entwurf für das abschließende Dokument“, 1. 2. 1978, Einlage „1. Declaration on Principles“, S. 1f.

⁹¹ Der Text wurde am 7. 12. als CSCE/BM/65 registriert, aber erst am 9. 12. offiziell eingebracht.

⁹² CSCE/BM/65, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 147. Die Formulierung zu den Menschenrechten ist einer sowjetisch-französischen Erklärung entnommen; vgl. „Gemeinsame Erklärung der Sowjetunion und Frankreichs über die Minderung der internationalen Spannung“, in: Neues Deutschland vom 23. 6. 1977, S. 5. Die Aussage zur Rolle von Regierungen, Organisationen, Institutionen und Personen bezieht sich auf einen entsprechenden Vorschlag der NATO-Staaten (ohne Türkei und Griechenland), der am 4. 11. als CSCE/BM/14 eingebracht wurde.

⁹³ CSCE/BM/65, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 148.

⁹⁴ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1619-KSZE/77, „N+N-Vorschlag für das Schlußdokument; Einbringung am 9. 12. 1977“, 9. 12. 1977, Zitat S. 1; UMA, 7B ETYK 92, „Loppuraportti“, 15. 3. 1978, S. 5f.; vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 390.

Verfahrensschwierigkeiten vor der Weihnachtspause

Mit dem N+N-Dokument lag zwar eine erste Verhandlungsgrundlage für das Schlussdokument vor. Völlig unklar war jedoch, wie die Verhandlungen darüber organisiert werden sollten. Bereits bei den KSZE-Verhandlungen zwischen 1972 und 1975 war den Neutralen die überaus heikle Aufgabe zugefallen, die Arbeitsprogramme zu erstellen⁹⁵. Heikel war diese Aufgabe vor allem deshalb, weil dadurch festgelegt wurde, für welche Verhandlungsthemen wie viel Zeit und in welchen Foren (Plenum vs. Kommissionen) zur Verfügung stehen würde. In den Beschlüssen des Vorbereitungstreffens war bereits ein auf die Neutralen zurückgehendes Arbeitsprogramm bis zum 11. November enthalten. Auch für die fünf Verhandlungswochen bis zum 16. Dezember hatten die Neutralen ein konsensfähiges Programm erarbeitet⁹⁶. Die Frage, wie danach fortzufahren sei, war offen und dominierte seit Anfang Dezember die Verhandlungen. Die WP-Staaten traten für nur eine einzige Redaktionsgruppe zur Erarbeitung des Schlussdokuments ein, mit dem klaren Ziel, die Chancen für substantielle Aussagen im operativen Teil des Dokuments niedrig zu halten. Dagegen sprachen sich nicht nur die westlichen Staaten, sondern auch Österreich, Schweden, die Schweiz und Jugoslawien aus⁹⁷. Sie hatten dabei die Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens auf ihrer Seite, in welchen ausdrücklich von „Redaktionsgruppen“ zur Ausarbeitung des abschließenden Dokuments die Rede ist, falls „die subsidiären Arbeitsorgane ihre Redaktionsarbeit nicht bis zum 16. Dezember 1977 beendet haben“⁹⁸. Die Anzahl der Redaktionsgruppen war jedoch nur scheinbar das Problem. Tatsächlich lag die Ursache der sowjetischen Haltung im nach wie vor andauernden „vertieften Meinungsaustausch“ über die Durchführung der Schlussakte. Obwohl die eigentliche Implementierungsdebatte längst vorbei war, kam es im Zusammenhang mit humanitären Fragen immer wieder zu heftigen Anschuldigungen seitens der amerikanischen Delegation gegen die kommunistischen Staaten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die WP-Staaten diese Debatte endgültig abschließen und zur Redaktion des Schlussdokuments übergehen wollten. Vor allem die USA wünschten jedoch auch weiterhin Erklärungen zur Durchführung der Schlussakte, „insbesondere zu den Verletzungen der Menschenrechte in der UdSSR“, abzugeben, „was aber auf mehr und mehr Unverständnis bei den Westeuropäern einschliesslich der Neutralen stösst, weil es die Atmosphäre vergiftet und zu Lasten des operativen Teils des Schlussdokuments geht“⁹⁹.

Als sich am 12. Dezember noch immer keine auch für die USA akzeptable Lösung abzeichnete, wurde die österreichische Delegation gebeten, einen schrift-

⁹⁵ Vgl. Fischer, *Neutral Power*, S. 227.

⁹⁶ Das Programm wurde am 10.11.1977 als CSCE/BM/36 registriert.

⁹⁷ BMEIA, SB Belgrad VI, 1609-KSZE/77, „Frage der Bildung von Redaktionsgruppen“, 7.12.1977, S. 1f.; ebenda, 1620-KSZE/77, „Organisation der Arbeit nach dem 16.12.1977“, 9.12.1977, S. 2.

⁹⁸ Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 84.

⁹⁹ BMEIA, SB Belgrad VI, 1655-KSZE/77, „Sitzung des Plenums am 12.12.“, 12.12.1977, S. 1.

lichen Kompromissvorschlag für die Fortführung der Verhandlungen auszuarbeiten¹⁰⁰. Bereits am 9. November hatte Ceska vorgeschlagen, neben dem Plenum als oberstem Redaktionsorgan drei den Körben I bis III entsprechende Redaktionsgruppen einzurichten, was die westlichen sowie die übrigen N+N-Staaten unterstützten. Auch die UdSSR ließ informell bereits durchblicken, eine derartige Lösung akzeptieren zu können¹⁰¹. Der neuerliche Entwurf spiegelte daher im Wesentlichen Ceskas Vorschlag wider und beendete die Implementierungsdebatte zumindest implizit. Während alle westlichen Staaten (einschließlich der USA) mit dem Entwurf einverstanden waren, wünschte die UdSSR statt der impliziten eine explizite Beendigung des „vertieften Meinungsaustausches“ sowie die Ergänzung des 17. oder 19. Februars 1978 als definitives Enddatum. Gegen den letzten Punkt regte sich zwar Widerspruch, doch selbst innerhalb von EG und NATO waren mittlerweile viele Delegationen geneigt, dies zu akzeptieren¹⁰². Der endgültige, aus nur vier Sätzen bestehende Kompromisstext wurde nach mehrtägigen Konsultationen schließlich erst am 19. Dezember in Gesprächen während einer Kaffeepause gefunden¹⁰³. Dieser Text wurde im Plenum vom österreichischen Delegationsleiter Helmut Liedermann, zugleich Vorsitzender der Sitzung, verlesen und im Verhandlungsjournal schriftlich festgehalten¹⁰⁴. Damit konnten die N+N und die westlichen Staaten, wie schon auf dem Vorbereitungstreffen, ihre Maximalforderungen in prozeduralen Fragen weitgehend durchsetzen. Zwar wurde festgehalten, dass der „vertiefte Meinungsaustausch“ abgeschlossen sei. Dies wurde jedoch durch den letzten Satz der Erklärung konterkariert, wonach das Plenum als Hauptorgan des Treffens weiterhin für jegliche Intervention einer jeden Delegation offen stehe. Auch ein Enddatum wurde nicht erwähnt, statt dessen die Annahme eines von den Neutralen entworfenen Arbeitsprogramms bis zum 10. Februar 1978 festgehalten¹⁰⁵. Dennoch akzeptierte die UdSSR den Kompromiss – vermutlich auf direkte Weisung Breschnews¹⁰⁶. So konnte noch am

¹⁰⁰ Ebenda, S. 1 f.

¹⁰¹ BMEIA, SB Belgrad VI, 1620-KSZE/77, „Organisation der Arbeit nach dem 16. 12. 1977“, 9. 12. 1977. Die Schweiz hatte am 7. 12. im Namen der N+N vorgeschlagen, nach dem 16. 12. für zunächst vier Wochen in drei Arbeitsgruppen (Sicherheit, Wirtschaft und Mittelmeer, Humanitäres und Folgen der Konferenz) weiterzuarbeiten, was jedoch offenbar nicht konsensfähig war. Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 389 f.

¹⁰² BMEIA, SB Belgrad VI, 1678-KSZE/77, „Entwurf des österr. Vorschlages betr. Weiterführung der Arbeit nach dem 16. 12.“, 14. 12. 1977, S. 3.

¹⁰³ Zur Bedeutung informeller Verhandlungsforen im KSZE-Prozess, darunter auch Kaffeepausen, vgl. Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten*, S. 158–161; Jan Sizoo/Rudolf Jurrjens, *CSCE Decision-Making. The Madrid Experience*, Den Haag 1984, S. 153–163.

¹⁰⁴ CSCE/BM/Journal/103; CSCE/BM/Journal/103/Rev.1; CSCE/BM/Journal/104, jeweils 19. 12. 1977.

¹⁰⁵ BMEIA, SB Belgrad VI, 1712-KSZE/77, „Sitzung des Plenums am 19. 12.“, 19. 12. 1977, S. 1 f.; CSCE/BM/Journal/103 und CSCE/BM/Journal/103/Rev.1, jeweils 19. 12. 1977. Das Arbeitsprogramm wurde bereits am 16. 12. 1977 als CSCE/BM/68 registriert.

¹⁰⁶ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument“, 18. 1. 1978, S. 1. Diese Einschätzung ging auf Helmut Schmidt zurück, der mit Breschnew in regelmäßigem Kontakt stand und auch im Hinblick auf das

19. Dezember mit der Redaktionsarbeit auf Grundlage des N+N-Dokuments begonnen werden¹⁰⁷. Nennenswerte Verhandlungsfortschritte konnten bis zur Weihnachtspause dennoch nicht erzielt werden. Die WP-Staaten waren nicht bereit, sich zu den westlichen Vorschlägen in irgendeiner Weise konkret zu äußern. Nur über politisch unbedeutende Passagen waren Verhandlungen möglich. Offensichtlich spielte die UdSSR auf Zeit, um sich während der Weihnachtspause neu zu positionieren¹⁰⁸.

Das Ringen um ein substanzielles Schlussdokument

Mit Wiederaufnahme der Verhandlungen am 17. Januar 1978 zeigte sich, dass vor Weihnachten nur scheinbar ein Kompromiss errungen worden war. Die Position der UdSSR hatte sich während der Verhandlungspause weiter verhärtet, wie ihr gleich am ersten Verhandlungstag präsentierter Vorschlag für ein abschließendes Dokument unterstrich. Dazu hatte sicher beigetragen, dass sie sich vor Weihnachten mit ihren Forderungen erneut nicht hatte durchsetzen können. Aber auch Carters Aufenthalt in Polen Ende Dezember 1977, wo er immer wieder auf Menschenrechtsfragen zu sprechen kam, dürfte dabei eine Rolle gespielt haben¹⁰⁹. Der nun vorliegende sowjetische Text enthielt weder eine Beurteilung der Implementierungsdebatte noch irgendwelche weiterführenden Vorschläge. Hingegen hielt er an einer Fortsetzung des KSZE-Prozesses fest und nannte neben verschiedenen Expertentreffen bereits Madrid als Ort, an dem im November 1980 das nächste Folgetreffen beginnen sollte¹¹⁰.

Belgrader Folgetreffen bemüht war, mäßigend auf ihn genauso wie auf Carter einzuwirken. Vgl. Bange, FRG and GDR, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 319–328.

¹⁰⁷ BMEIA, SB Belgrad, Mappe VI/10, 1704-KSZE/77, „Belgrader Folgetreffen 1977“, 19. 12. 1977; ebenda, 1739-KSZE/77, „Sitzung der Arbeitsgruppe zu TOP 6“, 21. 12. 1977; ebenda, 1943-KSZE/77, „Korb III; Redaktionsgruppe 6a; Sitzung vom 21. 12.“, 27. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, „Loppuraportti“, 15. 3. 1978, S. 6f.; vgl. Christine von Kohl, KSZE-Kompromiß auf Vermittlung Oesterreichs [!], in: Die Presse vom 20. 12. 1977; „Belgrad: 12. Konferenzwoche beginnt mit Problemliste“, in: Arbeiter-Zeitung vom 19. 12. 1977, S. 2; Per Fischer an AA, 21. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, S. 1792f., hier S. 1792. Im Widerspruch dazu steht Thomas Fischers Darstellung, wonach die UdSSR dem Arbeitsprogramm CSCE/BM/68 seinen Konsens verweigert habe und das Treffen am 22. 12. ohne eine Einigung in die Weihnachtspause gegangen sei. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 390.

¹⁰⁸ Vgl. Fischer an AA, 21. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, S. S. 1792.

¹⁰⁹ Vgl. Friedbert Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972–1982, München 1983, S. 209–211; Zbigniew Brzezinski, Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977–1981, New York 1983, S. 297–299.

¹¹⁰ Das Dokument wurde am 17. 1. 1978 als CSCE/BM/70 registriert. Vgl. Wettig, Warschauer-Pakt-Staaten, S. 488; Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: 1. Januar bis 30. Juni 1978 (AAPD 1978), bearb. von Daniela Taschler, Amit Das Gupta und Michael Mayer, München 2009, Dok. 16, S. 110–113. Dannenbring an AA, 8. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 359, S. 1731–1737, hier S. 1733f.; Runderlaß von Engels, 22. 11. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 335, S. 1605–1607, hier S. 1606; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 112, 2. 8. 1977; UMA, 7B ETYK

Mit diesem Dokument sorgte die UdSSR nicht nur bei den N+N sowie den westlichen Staaten, sondern auch bei einigen ihrer Verbündeten für Verdrossenheit. Die sowjetische Delegation gab sich zwar weiter gesprächsbereit, zeigte sich in der Sache aber unnachgiebig¹¹¹: Die bisherige Implementierung sowie die zahlreichen neuen Vorschläge seien hinreichend diskutiert worden. Es sei nun ein kurzes, konstruktives, zukunftsorientiertes Schlussdokument zu erarbeiten, welches nur allgemein konsensfähige Vorschläge enthalten dürfe. Zu letzteren zählten nach sowjetischer Auffassung das von der Schweiz geforderte Expertentreffen über friedliche Streitbeilegung, der Vorschlag der DDR, die Schlussakte in allen Teilen zu verwirklichen, sowie die Idee der Bundesrepublik, ein wissenschaftliches Forum abzuhalten. Die restlichen Vorschläge müssten nach sowjetischem Dafürhalten nicht weiter behandelt werden, da sie „die Schlussakte wild überwuchern“¹¹² und teils sogar im Widerspruch zu ihr stünden¹¹³. Vom amerikanischen Delegationsleiter Arthur Goldberg auf das Interesse einzelner WP-Delegationen an einem gehaltvolleren Schlussdokument angesprochen, erwiderte Woronzow schlicht: „if we lead, the[y] follow“. Den zu erwartenden Widerstand der N+N wies er mit der Bemerkung zurück, dass auch diese auf einen Konsens angewiesen seien¹¹⁴. Trotzdem gab die sowjetische Delegation mehrfach zu verstehen, dass ihr Vorschlag durchaus umstrukturiert und geringfügig angereichert werden könne. Nur Aussagen zu Menschenrechten, menschlichen Kontakten sowie zu Vertrauensbildenden Maßnahmen werde sie unter keinen Umständen akzeptieren¹¹⁵.

88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 272, 25. 11. 1977; BMEIA, SB Belgrad IV, 1673-KSZE/77, „Frage des Tagungsortes des nächsten Folgetreffens“, 14. 12. 1977.

¹¹¹ BMEIA, SB Belgrad VI, 1790-KSZE/77 [!], „Belgrader Folgetreffen“, 17. 1. 1978; ebenda, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzov“, 19. 1. 1978; ebenda, 1825-KSZE/78, „Gespräch Sowjetbotschafter Voronzov mit einem Mitglied der französischen Delegation“, 20. 1. 1978; ebenda, 1895-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 31. 1. 1978“, 31. 1. 1978; ebenda, 1899-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 31. 1. 1978“, 31. 1. 1978; ebenda, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument“, 18. 1. 1978; ebenda, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument“, 24. 1. 1978; UMA, 7B ETYK 87, „tilanne ETYK:n seurantakokouksessa“, 25. 1. 1978.

¹¹² So im Gespräch mit Goldberg am 18. 1. 1978. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument“, 18. 1. 1978, S. 2.

¹¹³ BMEIA, SB Belgrad VI, 1790-KSZE/77 [!], „Belgrader Folgetreffen“, 17. 1. 1978 S. 1–3.

¹¹⁴ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument“, 18. 1. 1978, Zitat S. 3.

¹¹⁵ So beispielsweise gegenüber der französischen und der österreichischen Delegation, in: BMEIA, SB Belgrad VI, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzov“, 19. 1. 1978, S. 2; ebenda, 1825-KSZE/78, „Gespräch Sowjetbotschafter Voronzov mit einem Mitglied der französischen Delegation“, 20. 1. 1978. Selbst gegenüber Goldberg erklärte Woronzow, dass der sowjetische Vorschlag kein „take it or leave it“-Angebot sei. Ebenda, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument“, 18. 1. 1978, S. 2. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 391; Per Fischer, Das Ergebnis von Belgrad. Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 23–32, hier S. 26 f.

Unter den N+N herrschten unterschiedliche Auffassungen, wie auf das sowjetische Dokument zu reagieren sei. Während vor allem Jugoslawien und Österreich zur schnellen Erarbeitung eines Kompromisspapiers drängten, warnten Finnland und Schweden davor, die Situation zu dramatisieren und zu früh vermittelnd aufzutreten. Trotz dieser Differenzen und der rigiden sowjetischen Haltung kamen die N+N am 20. Januar nach Absprachen mit den westlichen Delegationen überein, einen eigenen Gesamtentwurf zu erarbeiten, der sowohl die bisherige Implementierung als auch neue Maßnahmen umfassen sollte¹¹⁶. Zumindest bei einigen N+N-Staaten war der Eindruck entstanden, Ost und West würden nur auf ein drittparteiliches Kompromisspapier warten¹¹⁷, obgleich sich mehrere WP-Delegationen „vehement gegen die Vorlage eines Entwurfes für das Schlussdokument durch die N+N-Delegationen“¹¹⁸ aussprachen. Das am 1. Februar zirkulierte, 16-seitige Non-Paper der N+N behandelte von Fragen des Mittelmeerraumes und den Folgen der Konferenz abgesehen alle Aspekte der Schlussakte und war als komplementäre Ergänzung zu ihrem faktisch-politischen Vorschlag vom 7. Dezember angelegt. Es stellte aber nicht nur einen Kompromiss zwischen östlichen und westlichen Positionen dar, sondern enthielt neben den zentralen Elementen der N+N-Vorschläge zu Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen auch die wichtigsten Einzelvorhaben der N+N-Staaten¹¹⁹. Die NATO-Staaten begrüßten das Dokument zwar prinzipiell, bemängelten jedoch, dass es einige Lücken aufweise und einige Essentials – insbesondere die von den USA nachdrücklich geforderte, gesonderte Erwähnung der Menschenrechte – vermissen lasse, zum Teil aber auch inakzeptable Aussagen enthalte¹²⁰. Gemeint waren

¹¹⁶ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1861-KSZE/78, „Vorlage der von den N+N-Arbeitsgruppen vorläufig ausgearbeiteten Arbeitsunterlagen“, 26. 1. 1978, S. 1; UMA, 7B ETYK 87, „tilanne ETYK:n seurantakokouksessa“, 25. 1. 1978, S. 3 f. Zur Absprache der N+N mit den westlichen Staaten vgl. Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1978, Dok. 16, S. 110–113, hier S. 112.

¹¹⁷ So beispielsweise Liedermann am 26. 1. 1978, in: BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes“, 26. 1. 1978, S. 1. Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 391. Hierzu trug vermutlich auch bei, dass sich die sowjetischen Delegierten bei verschiedenen Gelegenheiten zu informellen Gesprächen bereit erklärt hatten, wobei allen klar gewesen zu sein schien, von wem die Verhandlungsgrundlage hierfür kommen würde. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument“, S. 2; ebenda, 1861-KSZE/78, „Vorlage der von den N+N-Arbeitsgruppen vorläufig ausgearbeiteten Arbeitsunterlagen“, 26. 1. 1978, S. 1 f.; ebenda, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes“, 26. 1. 1978, S. 1 f.

¹¹⁸ Derartige Warnungen kamen vom sowjetischen Delegierten Kondraschow sowie den Delegationsleitern Polens, Marian Dobrosielski, und der DDR, Ernst Krabatsch. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1861-KSZE/78, „Vorlage der von den N+N-Arbeitsgruppen vorläufig ausgearbeiteten Arbeitsunterlagen“, 26. 1. 1978, S. 1 f.; ebenda, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes“, 26. 1. 1978, S. 1.

¹¹⁹ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1898-KSZE/78, „informeller NN-Entwurf für das abschließende Dokument“, 1. 2. 1978. Eine deutschsprachige Zusammenfassung des informellen N+N-Papiers ist abgedruckt in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 148 f. Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 392.

¹²⁰ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1897-KSZE/78, „N+N-Entwurf für das abschließende Dokument“, 2. 2. 1978, S. 1; UMA, 7B ETYK 87, *Delegation Belgrad an Helsinki*, Telegramm

wohl vor allem die Vorstellungen der N+N zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen. Weitaus negativer waren die östlichen Reaktionen. Woronzow erklärte, dass vieles im N+N-Entwurf nicht annehmbar sei, vor allem nicht die Abschnitte zu militärischen Fragen, zu menschlichen Kontakten und zum Informationsaustausch. Besonders scharfe Kommentare kamen von der Delegation der DDR. Dennoch lehnten auch die WP-Staaten den Vorschlag nicht kategorisch ab. Woronzow lobte sogar einzelne Passagen. Wie auch die NATO erklärten sich die WP-Staaten zu Verhandlungen über das N+N-Papier in zunächst vier von den N+N koordinierten informellen Arbeitsgruppen bereit, die am 6. Februar ihre Arbeit aufnehmen sollten¹²¹.

Die östliche Verhandlungsbereitschaft erwies sich jedoch abermals als rein taktischer Zug. Die UdSSR war zwar gesprächs-, keineswegs aber kompromissbereit. Entsprechend schwierig begannen die Verhandlungen in den informellen Gruppen. Selbst im verhältnismäßig unstrittigen Korb II schien es bereits am 8. Februar nahezu aussichtslos, einen konsensfähigen Text zu vereinbaren¹²². Am selben Tag übte Woronzow gegenüber dem finnischen Delegierten Keijo Korhonen ungewohnt scharfe Kritik an den N+N, insbesondere an Österreich und Finnland. Das informelle N+N-Papier vom 1. Februar sei für die UdSSR nicht akzeptabel, da es willkürlich Bestandteile der Schlussakte herausgreife. Die UdSSR werde nicht einmal einer Auflistung der zehn Prinzipien aus der Schlussakte – darunter auch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten – zustimmen, da dies den USA nur als neuerlicher Vorwand für weitere Beschuldigungen dienen werde. Insbesondere mit dem unter österreichischer Federführung erarbeiteten Text zu Korb III hätten sich die N+N in der ideologischen Auseinandersetzung auf die Seite des Westens geschlagen. Die UdSSR lasse nicht zu, dass das Treffen in Belgrad in eine Menschenrechtskonferenz umgewandelt werde und lasse sich weder von den westlichen Staaten noch von den N+N vorschreiben, wie sie in inneren Angelegenheiten vorzugehen hätten: „Wir sind nicht verrückt, wir lassen uns nicht hintergehen, wir sind keine Kinder.“ Die UdSSR könne sich nötigenfalls auch mit einem dreizeiligen Kommuniqué begnügen und in eigenen Erklärungen deutlich machen, was in Belgrad vor sich gegangen sei¹²³.

Bis Mitte Februar kamen die informellen Arbeitsgruppen gänzlich zum Erliegen. Woronzow erklärte am 15. Februar die Gespräche über Korb III für sinnlos

Nr. 53, S. 2. Zur vorsichtig-positiven Haltung der NATO vgl. Fischer an AA, 1.2.1978, in: AAPD 1978, Dok. 28, S. 171–173, hier S. 172, Fußnote 2.

¹²¹ Die Gruppen zu Korb I wurden von der Schweiz (Prinzipiendeklaration) und Jugoslawien (militärische Aspekte), zu Korb II von Finnland und zu Korb III von Österreich koordiniert. Die Fragen des Mittelmeerraumes sowie der Konferenzfolgen wurden zunächst ausgeklammert. Für letzteres wurde eine Gruppe unter schwedischer Koordination erwogen. UMA, 7B ETYK 87, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 53, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI, 1930-KSZE/78, „Aufnahme informeller Konsultationen“, 3.2.1978.

¹²² BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1926-KSZE/78, „informelle Verhandlungen über das Schlussdokument (Korb II)“, 8.2.1978.

¹²³ UMA, 7B ETYK 87, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 65, 8.2.1978, S. 1f., Zitat S. 1.

und kündigte an, dass die UdSSR sich nicht weiter daran beteiligen werde. Die Arbeitsgruppe zu militärischen Fragen war zu diesem Zeitpunkt „wegen aussichtslosigkeit“ bereits seit mehreren Tagen nicht mehr einberufen worden, und auch in den Verhandlungen zu Korb II zeigte sich ein „sehr unbefriedigendes Bild“¹²⁴. Indessen wurde innerhalb der N+N erwogen, ihr informelles Papier vom 1. Februar offiziell einzubringen, um ihm so mehr Gewicht zu verschaffen¹²⁵. Dem kam jedoch Frankreich am 15. Februar mit einem eigenen Vorstoß zuvor. Das bereits am 9. Februar von Valéry Giscard d’Estaing angekündigte Kompromisspapier hatten die EG-Außenminister am 14./15. Februar in Kopenhagen zwar abgelehnt und beschlossen, das Non-Paper der N+N weiter zu unterstützen¹²⁶. Dennoch verteilte die französische Delegation in Belgrad noch am 15. Februar ihr informelles Papier, welches insbesondere im operativen Teil wesentlich knapper ausfiel als der N+N-Entwurf¹²⁷. Während die UdSSR das französische Dokument erwartungsgemäß als Fortschritt bezeichnete, hagelte es von westlicher Seite Kritik. Der am 17. Februar offiziell eingebrachte französische Vorschlag hatte sich dem Entwurf der N+N zwar auf Druck der anderen NATO-Staaten angenähert¹²⁸. Das N+N-Non-Paper war damit dennoch tot, da es nun dem französischen Dokument als Maximalpapier gegenüberstand. Es weiter zu verfolgen oder gar offiziell einzubringen, erschien vor diesem Hintergrund sinnlos¹²⁹. Der Einschätzung von Thomas Fischer, wonach das Non-Paper vor allem an seinem westlichen Charakter scheiterte, was auch daraus hervorgehe, dass sich nun Frankreich um einen Kompromiss zwischen den Positionen der N+N und der UdSSR bemühte, scheint jedoch wenig schlüssig¹³⁰. Zum einen war der französische Vorstoß primär

¹²⁴ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument“, 16. 2. 1978, S. 2f.; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 77, 15. 2. 1978, S. 2f. Vgl. „L’U.R.S.S. se retire du groupe de travail sur les droits de l’homme“, in: *Le Monde* vom 17. 2. 1978, S. 6. „Kritische Phase am Belgrader KSZE-Treffen“, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. 2. 1978; Engelbert Washietl, *Menschenrechte: Moskau bricht Diskussion ab*, in: *Die Presse* vom 17. 2. 1978.

¹²⁵ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1946-KSZE/78, „Schlussdokument des Belgrader Treffens“, 10. 2. 1978, S. 1f.

¹²⁶ „L’interview télévisée du Président de la République“, in: *Le Monde* vom 11. 2. 1978, S. 3–5, hier S. 3; BMEIA, SB Belgrad VI/3, 1970-KSZE/78, Delegation Belgrad an Wien, 15. 2. 1978, S. 1f.; „Die EG-Position in der KSZE-Abschlussphase. Politisches Treffen der neun Aussenminister in Kopenhagen“, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. 2. 1978.

¹²⁷ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument“, 16. 2. 1978, S. 1. Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 392.

¹²⁸ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument“, 16. 2. 1978, S. 1f. Das Dokument wurde bereits am 16. 2. als CSCE/BM/73 registriert und ist veröffentlicht in: Volle/Wagner, *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 150–157. Der ursprüngliche französische Entwurf in: UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 77, 15. 2. 1978.

¹²⁹ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument“, 16. 2. 1978, S. 2.

¹³⁰ Vgl. Fischer, *Bridging the Gap*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 158; ders., *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *Belgrade*, S. 392; ders., *Grenzen*, S. 219f.

innenpolitisch motiviert¹³¹ und – da gegen den Willen aller anderen westlichen Staaten vorgebracht – kaum als Kompromiss geeignet. Zum anderen ist das Scheitern des N+N-Papiers weniger in seinem Inhalt als in der unbeweglichen Haltung der UdSSR und der Uneinigkeit des Westens begründet. Die westlichen Staaten waren schlicht nicht in der Lage, sich auf ein eigenes Maximalpapier zu einigen, das dem sowjetischen Dokument gegenübergestellt und den Kompromisscharakter des N+N-Papiers unterstrichen hätte¹³². Ein bereits Ende Januar ausgearbeiteter 30-seitiger Entwurf der USA blieb auf massiven Druck der restlichen NATO-Staaten in der Schublade¹³³. Als die NATO-Staaten (ohne Frankreich) am 21. Februar doch noch ein derartiges Maximalpapier hervorbrachten, war es dafür bereits zu spät. Von den östlichen Delegationen wurde es „teils in rüder form kategorisch zurueckgewiesen“¹³⁴. Spätestens jetzt war den allermeisten Delegationen klar, dass die Bemühungen um ein substanzielles Dokument endgültig gescheitert waren.

Die N+N hatten jedoch gerade am 20. Februar – vor allem aus Rücksichtnahme auf die jugoslawische Delegation – beschlossen, ihre Forderung nach einem substanziellen Schlussdokument zunächst nicht zurückzunehmen¹³⁵. Trotz dieses Beschlusses scherte der schweizerische Vertreter Edouard Brunner noch am gleichen Tag aus der vereinbarten N+N-Linie aus, nachdem bekannt geworden war, dass Breschnew auch auf Appelle Titos und Giscard d'Estaings negativ reagiert hatte¹³⁶, und erklärte,

„es sei an der zeit, endlich die aussagen der udssr zur kenntnis zu nehmen. es sei bedauerlich, aber eine tatsache, dass ein dokument mit echter substanz nicht zu

¹³¹ Giscard d'Estaing suchte vor den Parlamentswahlen im März 1978 einen möglichst spektakulären außenpolitischen Erfolg. Vgl. Jacques Amalric, *Diplomatie et élections*, in: *Le Monde* vom 19./20.2.1978, S. 1. Ein diesbezügliches Eingeständnis französischer Diplomaten in: BMEIA, SB Belgrad II/2, 1164-KSZE/77, 18.10.1977.

¹³² Zu dieser Einschätzung kommt auch der schweizerische Delegationsleiter Bindschedler. Vgl. Rudolf Bindschedler, *Die Konferenz von Belgrad – Episode oder Wendepunkt?*, in: *Europäische Rundschau* 6 (1978), H. 3, S. 15–24, hier S. 19.

¹³³ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument“, 24.1.1978; ebenda, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes“, 26.1.1978, S. 3.

¹³⁴ BMEIA, SB Belgrad VI, 2015-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 21.2.“, 22.2.1978, S. 1; ebenda, 2031-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 21.2.“, 23.2.1978, S. 1–3; ebenda, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument“, 16.2.1978, S. 3. Das Dokument wurde am 21.2. als CSCE/BM/75 registriert.

¹³⁵ BMEIA, SB Belgrad VI, 2002-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 20.2.1978“, 21.2.1978, S. 2; ebenda, SB Belgrad VI/10, 2014-KSZE/78, „Belgrader Folgetreffen“, 21.2.1978, S. 1; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 21.2.1978, S. 1.

¹³⁶ Vgl. „Anhaltendes Seilziehen um KSZE-Schlussdokument“, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 22.2.1978; Wolfgang Broer, Willibalds späte Einsicht, in: *Kurier* vom 3.3.1978; BMEIA, SB Belgrad VI, 2004-KSZE/78, „Intervention auf höchster Ebene“, 20.2.1978; UMA, 7B ETYK 92, Botschaft Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 77, 21.2.1978; „Un message de M. Giscard d'Estaing à M. Brejnev“, in: *Le Monde* vom 18.2.1978, S. 4.

haben sei und dass unabdingbare hinweise auf menschliche kontakte, menschenrechte und cbm [Vertrauensbildende Maßnahmen] nicht den konsens finden“¹³⁷.

Nach Brunners Auffassung sei in der gegebenen Situation ein zwei- bis dreiseitiges Dokument anzustreben, welches die Abhaltung weiterer Treffen festschreibe, die Implementierungsdebatte reflektiere sowie den Willen der Teilnehmerstaaten bekräftige, die Schlussakte durchzuführen. Während die westlichen Staaten eine direkte Stellungnahme zu Brunners Äußerung vermieden, bezeichneten Polen und die UdSSR den schweizerischen Ansatz als realistisch. Deutlich negativ reagierten Rumänien, Jugoslawien und Malta, aber auch Schweden und Österreich waren sichtlich irritiert¹³⁸.

Unter den N+N war fortan die jugoslawische Delegation die einzig treibende Kraft. Geradezu verzweifelt versuchte sie zu verhindern, dass der Name ihrer Hauptstadt in Verbindung mit einer „gescheiterten Konferenz“ in die Geschichtsbücher einging. Die anderen N+N-Staaten folgten ihr zögerlich, erneut um die Beziehungen zur jugoslawischen Delegation nicht unnötig zu strapazieren. Auf jugoslawischen Wunsch arbeiteten die N+N nun ein knappes abschließendes Dokument ohne operativen Teil aus, welches aber zumindest „allgemein politische aussagen“ sowie die von Brunner skizzierten Punkte enthalten sollte¹³⁹. Am 23. Februar lag ein derartiges Non-Paper vor, war aber inhaltlich zu unausgewogen, als dass sich alle N+N-Staaten damit hätten identifizieren können¹⁴⁰. Dennoch wurde das Dokument den anderen Teilnehmerstaaten vorgestellt. Woronzow erklärte, 95 Prozent des N+N-Papiers annehmen zu können, woraus die finnische Delegation vorschnell schloss, dass sich damit die Verhandlungssituation „wesentlich geändert“ habe¹⁴¹. Dies war jedoch weit gefehlt, da die sowjetischen Änderungswünsche an den verbleibenden fünf Prozent weder bei den N+N- noch bei den westlichen Staaten Zustimmung gefunden hätten¹⁴². Ein offen negatives Bild

¹³⁷ BMEIA, SB Belgrad VI, 2002-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 20.2.1978“, 21.2.1978, S. 1. Vgl. Fischer, *Getting to Know*, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 393.

¹³⁸ BMEIA, SB Belgrad VI, 2002-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 20.2.1978“, 21.2.1978, S. 2; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 21.2.1978, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2012-KSZE/78, Telegramm Wien an Delegation Belgrad, 22.2.1978.

¹³⁹ Ebenda, 2014-KSZE/78, „Belgrader Folgetreffen“, 21.2.1978, S. 1 f.; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 21.2.1978, S. 1.

¹⁴⁰ Ebenda, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 100, 23.2.1978, S. 1. Unausgewogen war das Dokument vor allem deshalb, weil einzelne Delegationen offenbar darauf gedrängt hatten, ihnen wichtig erscheinende operative Vorschläge durchzusetzen. Das Non-Paper streift u.a. die Themen Abrüstung, Mittelmeer, Kultur und Energiezusammenarbeit; ebenda, Helsinki an div. Botschaften, Telegramm Nr. C-187/C-184, 24.2.1978; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2019-KSZE/78, „Konsultationen des Leiters der jugosl. Delegation“, 24.2.1978.

¹⁴¹ UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 104, 24.2.1978; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2024-KSZE/78, „N+N-non-paper vom 23.2.1978; Einführung bei NATO und EG“, 27.2.1978.

¹⁴² Ebenda, 2023-KSZE/78, „N+N-non-paper vom 23.2.1978; Einführung bei den WP-Delegationen“, 27.2.1978; ebenda 2025-KSZE/78, „N+N-non-paper vom 23.2.1978; Einführung bei NATO und EG sowie Warschauer Pakt“, 27.2.1978, S. 1.

zeigte sich bei einer Aussprache mit Goldberg als NATO- und dem Dänen Skjold Mellbin als EG-Sprecher. Goldberg erklärte, offenbar mit Woronzows Äußerung konfrontiert, er könne sogar 99,5 Prozent des N+N-Papiers annehmen. Ihm fehle jedoch eine Aussage, „dass auch die menschenrechte beim belgrader treffen diskutiert worden“ seien. Deutlicher wurde Mellbin, der zwar die bisherigen Entwürfe der N+N ausdrücklich lobte, jedoch einräumte, das vorliegende Non-Paper unmöglich akzeptieren zu können, da es zu unausgewogen sei¹⁴³.

Trotz der offenbar unüberbrückbaren Differenzen zwischen Ost und West sowie der auch bei den westlichen Staaten sichtbaren Tendenz, sich mit einem kurzen Schlusskommuniqué zu begnügen, präsentierte die jugoslawische Delegation am 27. Februar, begleitet von einer Pressekampagne, ein völlig aussichtsloses Amendment zu dem bisherigen Non-Paper als gemeinsames Papier der N+N. Das Dokument wurde faktisch aber nie mit den anderen N+N-Staaten diskutiert, wie die Neutralen gegenüber den westlichen Delegationen richtig stellten¹⁴⁴. Goldberg und Mellbin nahmen dies zum Anlass, der jugoslawischen Delegation „mit aller deutlichkeit“ zu erklären, dass sie sich keinesfalls „mit einem durch plati-tueden angereicherten schlussdokument“ abfinden würden¹⁴⁵. Der schweizerische Delegationsleiter Rudolf Bindschedler brachte die Jugoslawen schließlich unsanft zur Raison, als er bei einer N+N-Sitzung am 27. Februar „die erloesende feststellung [traf], das n+n-non-paper [...] sei tot. jedweder rettungsversuch sei aussichtslos.“¹⁴⁶ Österreich schloss sich dieser Meinung an. Obgleich die anderen N+N-Staaten geneigt waren, über ihr letztes Non-Paper weiterzuverhandeln, setzte sich die schweizerische Ansicht durch – bei der jugoslawischen Delegation vor allem deshalb, um nicht in einen Gegensatz zu den westlichen Staaten zu geraten und der UdSSR in die Hände zu spielen¹⁴⁷.

Wie schon beim Vorbereitungstreffen hatten die N+N auch hier kurz vor Ende des Treffens ihre Rolle ausgespielt und mussten hinnehmen, dass die endgültige Einigung direkt zwischen den Hauptkontrahenten zustande kommen würde. Zum dynamischen Faktor wurde nun die dänische Delegation. Am 2. März brachte sie im Namen der EG ein Dokument ein, dem bereits eine informelle Einigung zwischen NATO, EG und Warschauer Pakt zu Grunde lag¹⁴⁸. Ab dem 4. März fanden

¹⁴³ Ebenda, S. 2. Vgl. UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. R-109, 27. 2. 1978, S. 1.

¹⁴⁴ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2027-KSZE/78, „Jugosl. Amendment zum N+N-non-paper vom 23. 2. 1978“, 28. 2. 1978; ebenda, 2035-KSZE/78, „non-paper der N+N vom 23. 2. 1978 (Schlussdokument)“, Reflex in der jugosl. Presse“, 28. 2. 1978; ebenda, 2038-KSZE/78, „Jugosl. Amendments für abschl. Dok.“, 27. 2. 1978, S. 1 f.; ebenda, 2037-KSZE/78, „Belgrader Folgetreffen“, 27. 2. 1978, S. 1 f.

¹⁴⁵ Ebenda, S. 1.

¹⁴⁶ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2038-KSZE/78, „Jugosl. Amendments für abschl. Dok.“, 27. 2. 1978, S. 2.

¹⁴⁷ Offenbar gab es am 2. 3. noch einmal Gespräche innerhalb der N+N über Chancen für ihr Non-Paper, die jedoch ergebnislos blieben. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 393 f.

¹⁴⁸ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2045-KSZE/78, „dänischer Vorschlag eines abschließenden Dokumentes (BM/76) vom 2. 3. 1978“, 2. 3. 1978, S. 1–5, hier S. 4; ebenda, SB Belgrad VI, 2055-

Konsultationen mit all jenen Delegationen statt, die mit dem Schlussdokument noch nicht einverstanden waren, wobei Jugoslawien, Rumänien und Österreich einige ihrer Vorstellungen durchsetzen konnten¹⁴⁹. Einzig Malta stieß mit seinen Forderungen auf einhellige Ablehnung. Dennoch setzte es unter Androhung von Konsensverweigerung ein erweitertes Mandat für das Expertentreffen zum Mittelmeerraum durch, was die Verhandlungen jedoch um eine in KSZE-Kreisen schon fast sprichwörtliche „Malta week“¹⁵⁰ verlängerte. Erst am 8. März konnte das Schlussdokument angenommen und mit der Verlesung der abschließenden Statements begonnen werden, die bis zum 9. März andauerte¹⁵¹.

Resümee

Das Ergebnis des Belgrader KSZE-Folgetreffens war – gemessen an den Erwartungen der N+N und der westlichen Staaten – außerordentlich mager. Dennoch kann das Treffen nicht als gescheitert angesehen werden, denn es hat ein „bedeutungsvolles Minimum“¹⁵² zustande gebracht. Dass dieses Ergebnis überhaupt erreicht werden konnte, war auch eine Leistung der N+N. Gerade beim Vorbereitungstreffen spielten sie eine herausragende Rolle. Es gelang ihnen wiederholt, die festgefahrenen Verhandlungen in Gang zu bringen und fast alle entscheidenden Kompromisse zu erarbeiten, was sich in den Beschlüssen des Vorbereitungstreffens deutlich widerspiegelt. Ähnlich verhielt es sich während des Haupttreffens, wo den N+N phasenweise eine wichtige Rolle bei der Überwindung der Verhandlungsschwierigkeiten und der Erarbeitung des Schlussdokuments zukam. Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang ihr Entwurf für den politischen Teil des Schlussdokuments. Die zentralen politischen Aussagen des letztlich angenommenen Schlussdokuments basieren auf Formulierungen aus diesem Dokument. Dass in Belgrad aber kein umfassendes Schlussdokument mit Aussagen zum Verlauf der Implementierungsdebatte und einer Einigung auf neue Vorschläge zustande kam, konnten die N+N nicht verhindern. Sie scheiterten am Grundkonflikt zwischen den USA und der UdSSR über Menschenrechtsfragen. Während die USA darauf bestanden, im Schlussdokument auch zu humanitären Fragen Stellung zu nehmen, akzeptierte die UdSSR nicht einmal deren bloße Erwähnung. Es sei dahin gestellt, ob die UdSSR ohne die Menschenrechtsdebatte

KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 3.3.“, 3.3.1978, S. 1 f. Das Dokument wurde am 2.3. als CSCE/BM/76 registriert.

¹⁴⁹ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2056-KSZE/78, „dänischer Vorschlag BM/78“, 6.3.1978, S. 1–5.

¹⁵⁰ So in Bezug auf Genf, Belgrad und Madrid Sizoo/Jurjens, CSCE Decision-Making, S. 242. Auch Ceska sprach in diesem Zusammenhang von einer „Maltese week“. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

¹⁵¹ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2056-KSZE/78, „dänischer Vorschlag BM/78“, 6.3.1978, S. 5; ebenda, 2078-KSZE/78, „Konsens über das abschl. Dokument“, 9.3.1978, S. 1; ebenda, SB Belgrad VI, 2068-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 6.3.“, 6.3.1978, S. 2 f.; ebenda, 2069-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 7.3.“, 7.3.1978, S. 1–3. Vgl. Franz-Josef Neuß, Die dürftige Belgrader Bilanz, in: Europäische Rundschau 6 (1978), H. 2, S. 17–22, hier S. 19.

¹⁵² Ljubivoje Acimović, Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Eine Betrachtung aus jugoslawischer Sicht, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 33–42, hier S. 42.

zu Zugeständnissen bereit gewesen wäre, wie es der sowjetische Delegationsleiter Woronzow gegenüber der österreichischen Delegation zugespitzt formuliert hatte: „gute atmosphaere – gute resultate, schlechte atmosphaere – schlechte resultate“¹⁵³. Sie erleichterte es der sowjetischen Delegation jedoch, ein Schlussdokument mit unliebsamen Aussagen abzulehnen, ohne dafür die Verantwortung tragen zu müssen.

Für die Gruppe der N+N war Belgrad eine ambivalente Erfahrung. Einerseits mussten sie sich, trotz gegenteiliger Bemühungen, mit einem substanzlosen Schlussdokument zufrieden geben. Andererseits gestaltete sich ihre Zusammenarbeit in Belgrad wesentlich intensiver und koordinierter als während der Genfer KSZE-Verhandlungen von 1973 bis 1975¹⁵⁴. Als treibende Kräfte der N+N erwiesen sich Österreich, die Schweiz und mit einer gewissen Abstufung Jugoslawien, welches als Gastgeber ein Scheitern des Treffens beinahe um jeden Preis verhindern wollte. Schweden und Finnland waren weniger engagiert. Während sich die N+N-Staaten trotz ihrer divergierenden Interessen und Herangehensweisen in den meisten Fällen auf ein gemeinsames Vorgehen einigen konnten, gelang ihnen dies während des Vorbereitungs- und während des Haupttreffens in den jeweils letzten Verhandlungswochen nicht mehr. Wie schon in Genf verloren sie an Zusammenhalt, „just when it mattered most“¹⁵⁵. Erneut mussten sie zusehen, wie die endgültigen Kompromisse über ihre Köpfe hinweg geschlossen wurden. Dies erschwerte es ihnen nicht nur, ihre eigenen Interessen durchzusetzen, sondern führte ihnen auch vor Augen, dass ihre Vermittlungsdienste entbehrlich waren.

„Neutrale Vermittler“ waren die N+N gewiss nicht. Mit Ausnahme des kommunistischen Jugoslawiens waren sie gesellschaftlich, politisch und ökonomisch genauso westlich wie die EG- und NATO-Staaten und machten aus dieser Tatsache nie einen Hehl. Auch wenn sich aus den Akten an vielen Stellen herauslesen lässt, dass sich die WP-Staaten von den N+N „mehr Neutralität“ erhofft hatten, darf dies nicht zu dem Schluss führen, die N+N hätten in Belgrad zu sehr auf der Seite des Westens gestanden und sich so zuletzt selbst ihrer Vermittlungsfähigkeit beraubt. Dass die Vorschläge der N+N gelegentlich als westliche Maximalpositionen erschienen, war zwar misslich, aber mehr der restriktiven sowjetischen Haltung und der Uneinigkeit der NATO-Staaten denn dem Agieren der N+N geschuldet. Auch

¹⁵³ BMEIA, SB Belgrad VI, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzov“, 19.1.1978, S.1.

¹⁵⁴ Vgl. Aćimović, Das Belgrader Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 41 f.; Otmar Höll, Kleinstaaten im Entspannungsprozeß. Am Beispiel der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten in der KSZE, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (1986), S. 293–310, hier S. 297; Leo Mates, The Neutral and Non-aligned Countries, in: Nils Andrén/Karl Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond. The CSCE process in perspective, Alphen aan den Rijn 1980, S. 51–63, hier S. 52 f.; Herold Skilling, The Belgrade Follow-up, in: Robert Spencer (Hrsg.), Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe, Toronto 1984, S. 283–307, hier S. 295 f.; Bindschedler, Konferenz von Belgrad, S. 18; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 397. Eine abweichende Meinung vertritt einzig Curt Gasteyger, The Soviet Union and Belgrade, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 27–37, hier S. 34.

¹⁵⁵ Fischer, Neutral Power, S. 312.

bei der KSZE in Helsinki und Genf sowie bei den späteren Folgetreffen in Madrid (1980–1983) und Wien (1986–1989) standen die N+N ideell auf der Seite des Westens. Trotzdem konnten sie erfolgreich vermitteln. Der entscheidende Unterschied zwischen den N+N und dem Westen „im engeren Sinne“ war ein psychologischer: Den Vorschlag eines drittparteilichen Akteurs wollten Ost wie West eher akzeptieren als den ihres direkten Kontrahenten. Voraussetzung für jegliches erfolgreiche Vermitteln ist jedoch eine grundsätzliche Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten, und diese war in Belgrad einfach nicht gegeben.