

III-186 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
XIII. Gesetzgebungsperiode

30. Mai 1975

B E R I C H T

DES BUNDESMINISTERS FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
BETREFFEND DEN DERZEITIGEN STAND DER KONFERENZ ÜBER
SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA - KSZE
(23. Mai 1975)

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	Seite
I.) Organisatorischer Rahmen und Mandat der KSZE	1
II.) Frage des Abschlusses der zweiten Phase und des Termins der dritten Phase	5
III.) Derzeit noch offene Fragen in den Tagesordnungspunkten I - III	7
IV.) Tagesordnungspunkt IV (Die Folgen der Konferenz)	10
V.) Frage der Schlussdokumente der KSZE	10

I.) Organisatorischer Rahmen und Mandat der KSZE

Auf den vom November 1972 bis Juni 1973 in Helsinki abgehaltenen multilateralen Gesprächen zur Vorbereitung der KSZE ("Helsinki-Konsultationen") wurde beschlossen, diese Konferenz in drei Phasen abzuhalten und zwar:

- Eine Außenministertagung in Helsinki als erste Phase; auf dieser Tagung, die vom 3. bis 7. Juli 1973 stattfand, wurde mit der Annahme der im Rahmen der "Helsinki-Konsultationen" ausgearbeiteten Schlußempfehlungen (u.a. Tagesordnung, Verfahrensregeln, finanzielle Regelung) die formelle Grundlage für den weiteren Ablauf der KSZE geschaffen.
- Eine Beamtenrunde in Genf zur Ausarbeitung von Schlußdokumenten auf der Grundlage der im Rahmen der "Helsinki-Konsultationen" vorbereiteten und von den Außenministern sanktionierten "Aufgabenstellungen"; diese zweite Phase der KSZE tagt mit kürzeren Unterbrechungen seit September 1973. Ihr Abschluß, der nunmehr seit längerer Zeit in Sichtweite ist, hängt von der erfolgreichen Erledigung ihres Auftrages ab.
- Eine dritte Phase in Helsinki zur Verabschiedung der Schlußdokumente. Die Frage der Ebene der dritten Phase (Außenminister oder "höchste Ebene") wurde offengelassen; inzwischen haben sich eine große Zahl von Teilnehmerstaaten - darunter Österreich - für die Abhaltung auf höchster Ebene ausgesprochen, wenn auch ein entsprechender Konferenzbeschluß noch nicht vorliegt. Der Termin der dritten Phase ist vom Abschluß der zweiten Phase abhängig.

./2

Die Verfahrensregelung der KSZE ist durch das Konsensprinzip (negatives Einstimmigkeitsprinzip) gekennzeichnet, so daß gegen den erklärten Willen auch nur eines einzigen Teilnehmerstaates weder prozedurale noch meritorische Entscheidungen getroffen werden können. Teilnehmerstaaten der KSZE sind alle europäischen Staaten mit Ausnahme Albaniens, welches die Teilnahme abgelehnt hat; ferner die Vereinigten Staaten und Kanada. Die Finanzierung erfolgt gemeinsam durch alle Teilnehmerstaaten, wobei ein besonderer Verteilungsschlüssel (österreichischer Anteil 2 %) in Anwendung kommt.

Das Mandat der KSZE kommt in ihrer Tagesordnung zum Ausdruck, insbesondere aber in den "Aufgabenstellungen" zu den einzelnen Tagesordnungspunkten, die vom Außenministertreffen der ersten Phase sanktioniert wurden. Die Tagesordnung selbst umfaßt folgende Punkte:

- "Fragen der Sicherheit in Europa" (TOP I)
- "Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt" (TOP II)
- "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" (TOP III)
- "Die Folgen der Konferenz" (TOP IV).

Einem Sprachgebrauch der "Helsinki-Konsultationen" folgend, hat es sich eingebürgert, die Tagesordnungspunkte der KSZE auch als "Körbe" zu bezeichnen.

In den "Aufgabenstellungen" werden die einzelnen Tagesordnungspunkte wie folgt näher umschrieben:

ad TOP I

Hier steht in erster Linie die Erörterung und Formulierung eines Kataloges von zehn Prinzipien zur Debatte, die jeder Teilnehmerstaat zur Gewährleistung des Friedens

und der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten in seinen Beziehungen zu ihnen zu achten und anzuwenden hat; es sind dies die folgenden Prinzipien:

- Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte
- Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt
- Unverletzlichkeit der Grenzen
- Territoriale Integrität der Staaten
- Friedliche Regelung von Streitfällen
- Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit
- Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker
- Zusammenarbeit zwischen den Staaten
- Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.

Daneben hat sich die KSZE auch mit bestimmten Aspekten der Sicherheit (u.a. Gewaltverbot, friedliche Regelung von Streitfällen) in spezifischer Weise zu befassen. Hinsichtlich der militärischen Aspekte der Sicherheit erörtert die KSZE u.a. Vorschläge über vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich, wie die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver und den institutionalisierten Austausch von Beobachtern bei militärischen Manövern.

ad TOP II

Die KSZE hat Richtlinien und konkrete Empfehlungen zu verabschieden, die geeignet sind, gemeinsame Anstrengungen für eine ausgedehnte Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik sowie der Um-

welt anzuregen, von denen sich die Teilnehmerstaaten in ihren gegenseitigen Beziehungen leiten lassen und die sie beim Abschluß bilateraler und mulilateraler Abkommen anwenden können; ihr obliegt auch die Ausarbeitung von Empfehlungen für konkrete Maßnahmen zur Erweiterung der Zusammenarbeit in diesen Gebieten. Im einzelnen sind u.a. die folgenden Bereiche im Rahmen des TOP II der KSZE zu erörtern:

- Handel
- Industrielle Kooperation und Projekte gemeinsamen Interesses
- Wissenschaft und Technik
- Umwelt
- Zusammenarbeit auf anderen Gebieten (darunter Verkehr, Tourismus, wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit, Ausbildung von Fachkräften).

ad TOP III

Die "Aufgabenstellungen" zu TOP III der KSZE umfassen die folgenden vier Bereiche, für die entsprechende Vorschläge auszuarbeiten sind:

- Menschliche Kontakte
- Information
- Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Kultur
- Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Bildung.

Im Bereich der "menschlichen Kontakte" geht es hiebei insbesondere um folgende Fragen:

a) Kontakte und regelmäßige Begegnungen auf der Grundlage familärer Bindungen; Familienzusammenführung; Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten

- 5 -

b) Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen; Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus auf individueller oder kollektiver Grundlage

c) Begegnungen der Jugend; Erweiterung der Kontakte und der Wettkämpfe, besonders auf dem Gebiet des Sports.

Im Bereich der "Information" sind vornehmlich die folgenden Fragen zu behandeln:

a) die Verbesserung der Verbreitung und des Zuganges zu mündlicher, gedruckter, gefilmter und gesendeter Information sowie die Erweiterung des Informationsaustausches

b) die Förderung der Zusammenarbeit in diesen Informationsbereichen auf der Grundlage kurz- oder langfristiger Vereinbarungen

c) die Verbesserung der Bedingungen, unter denen Journalisten aus einem Teilnehmerstaat ihren Beruf in einem anderen Teilnehmerstaat ausüben.

Schließlich steht in den Bereichen "Kultur" und "Bildung" die Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Austausches in diesen Bereichen im Vordergrund.

II.) Frage des Abschlusses der zweiten Phase und des Termins der dritten Phase

Seit mehreren Wochen dominiert die Auffassung, daß es auf der Grundlage des bisher Erreichten - einschließlich jener noch offenen Fragen, in denen sich eine konkrete Lösung abzeichnet - möglich sein sollte, die KSZE im Einklang mit den Interessen aller Teilnehmerstaaten zum Abschluß zu bringen. Hier kommt vor allem ein Termin in der zweiten Juli-Hälfte für die dritte Phase der KSZE in Helsinki in

./6

- 6 -

Betracht, da aus praktisch-administrativen Gründen ein zeitlicher Abstand von mindestens drei bis vier Wochen zwischen dem Abschluss der zweiten Phase und dem Beginn der dritten Phase gegeben sein muss. Ob es aber tatsächlich in Kürze zu einem erfolgreichen Abschluss in Genf kommt, hängt vom Verlauf der Arbeiten in allernächster Zeit ab. Diesbezüglich muss festgestellt werden, dass bei den Beratungen in Genf zwar laufend Fortschritte erzielt werden, der letzte Durchbruch in wichtigen Bereichen - siehe unten III. und IV. - aber noch aussteht. Hier herrscht weiterhin verschiedentlich die Tendenz, die zum erfolgreichen Abschluss der zweiten Phase notwendigen Zugeständnisse möglichst lange hinauszuschieben, um für einen generellen Ausgleich aller noch offenen Fragen ("package-deal") die günstigste Ausgangsposition zu bewahren. Auf diese Weise könnte es sich durchaus ergeben, dass die Zeit für die Abhaltung der dritten Phase noch im Juli d.J. zu knapp wird; als nächster Termin für die dritte Phase käme dann in erster Linie Anfang September d.J. in Betracht. Im übrigen ist für den erfolgreichen Abschluss der zweiten Phase der KSZE und der KSZE überhaupt stets die - jedenfalls theoretische - Möglichkeit einer Gefährdung durch politische Faktoren gegeben, die mit der Konferenzarbeit in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen; wenn solche Faktoren einen beliebigen Teilnehmerstaat dazu bestimmen sollten, den Abschluss der KSZE zu verzögern, so würde ihm der Mechanismus des Konsensprinzips hierzu die verfahrensrechtliche Grundlage geben.

III.) Derzeit noch offene Fragen in den Tagesordnungspunkten

I - III

1.) TOP I (Sicherheit)

a) Prinzipienkatalog

Die erste Lesung der zehn Prinzipien ist abgeschlossen, wobei allerdings bei der Formulierung des zehnten Prinzips

./7

("Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben") wegen der Aufnahme eines Satzes zur besonderen Erfassung der alliierten Rechte in Berlin noch keine Einigung erzielt werden konnte. Andere Formulierungsfragen, die bisher noch nicht gelöst wurden, bleiben die zweiten Lesung vorbehalten. Erwähnenswert erscheint, daß es im Rahmen der ersten Lesung der zehn Prinzipien gelungen ist, eine Kernfrage der KSZE - nämlich jene des Prinzips der "Unverletzlichkeit der Grenzen" -- im wesentlichen zu lösen. Während das Prinzip selbst so formuliert ist, daß es die Möglichkeit einer einvernehmlichen Grenzänderung oder Grenzaufhebung nicht ausdrücklich erwähnt, wird im ersten Prinzip "(Souveräne Gleichheit" u.a.) die folgende Formulierung aufscheinen: "Die Teilnehmerstaaten sind der Auffassung, daß ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Übereinkommen geändert werden können."

b) Vorschlag für ein System der friedlichen Regelung von Streitfällen

Die schweizerische Delegation bei der KSZE hat einen solchen Vorschlag in der Form eines umfassenden Vertragsentwurfes unterbreitet, der auch von der österreichischen Delegation unterstützt wurde, aber - insbesondere wegen des darin verankerten obligatorischen Prinzips - nur geteilte Aufnahme fand. Derzeit sind Bestrebungen im Gange, die fortgesetzte Erörterung der in dem schweizerischen Vorschlag enthaltenen Gedanken auf Expertenebene nach Abschluss der KSZE sicherzustellen.

c) Militärische Aspekte der Sicherheit

Hier geht es vor allem um vertrauensbildende Massnahmen und von diesen insbesondere um die Verpflichtung zur Ankündigung von Manövern. Die sowjetische Delegation und andere Delegationen vertreten hier einen restriktiven Standpunkt (ankündigungspflichtige Manöver nur solche im Grenzbereich und in Armeestärke, Ankündigungsfrist fünf Tage, Ankündigung nur an die betroffenen Nachbarstaaten). Demgegenüber sehen die

von Seiten der NATO-Staaten einerseits und von Seiten neutraler und paktungebundener Teilnehmerstaaten (darunter Österreich) andererseits eingebrachten Vorschläge viel weitgehendere Massnahmen vor (Manöver schon ab Divisionsstärke und im gesamten europäischen Raum ankündigungspflichtig, längere Ankündigungsfrist, vorherige Ankündigung an alle Teilnehmerstaaten). Eine echte Annäherung der Standpunkte ist bisher nicht erfolgt. Um eine solche zu erreichen, wurde u.a. vorgeschlagen, die im Rahmen der Ankündigung von Manövern zu setzenden Massnahmen ausdrücklich als freiwillige zu qualifizieren.

2.) TOP II (Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt)

In mehreren Bereichen des TOP II sind die Texte für die Schlussdokumente seit längerem weitgehend fertiggestellt, namentlich in den Bereichen "Industrielle Kooperation und Projekte gemeinsamen Interesses", Wissenschaft und Technik" und "Umwelt"; ebenso im Bereich "Zusammenarbeit auf anderen Gebieten" die Texte über Tourismus und die Ausbildung von Fachkräften. Die Kernfragen des TOP II liegen allerdings im Bereich "Handel" - u.a. jene der Meistbegünstigung und der Nichtdiskriminierung im Handel -, wobei die betreffenden Auffassungen zum Teil sehr unterschiedlich sind und sich seit Monaten keine Fortschritte ergeben haben.

3.) TOP III (Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen)

a) Menschliche Kontakte

Obwohl sich die Redaktionsarbeiten in diesem Bereich nicht zuletzt wegen grundsätzlicher Unterschiede in den Einstellungen verschiedener Teilnehmerstaaten sehr schwierig gestalteten, ist es - unter aktiver Mitwirkung der österreichischen Delegation, der eine koordinierende Funktion übertragen wurde - im bisherigen Verlauf der zweiten Phase der KSZE gelungen, die Texte für die Schlussdokumente zu den meisten

Punkten weitgehend fertigzustellen, nämlich zu den Punkten

- Kontakte und regelmässige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen
- Familienzusammenführung
- Eheschliessungen zwischen den Angehörigen verschiedener Staaten
- Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus auf individueller oder kollektiver Grundlage
- Begegnungen der Jugend.

Offen ist insbesondere noch der Text betr. Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen, der seit längerem intensiv diskutiert wird; hier bestehen noch einzelne Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der in den Schlussdokumenten anzuführenden Erleichterungen.

b) Information

In diesem Bereich konnten bisher Texte betr. die Verbreitung mündlicher Information, die Verbreitung schriftlicher Information und den Zugang zu schriftlicher Information weitgehend fertiggestellt werden. Relativ weit gediehen ist ein Text betr. Rundfunk und Fernsehen, wobei jedoch in zwei wichtigen Fragen (Störung von Sendungen, Staatenverantwortlichkeit für Sendungen) bisher keine Einigung erzielt wurde. Keine Fortschritte gab es zuletzt in der Frage der Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Auslandsjournalisten, die von zahlreichen Teilnehmerstaaten als eine der Kernfragen der KSZE angesehen wird.

c) Kultur und Bildung

Im Bereich "Kultur" sind eine größere Zahl der eingebrachten Vorschläge noch unerledigt und einige von diesen überhaupt noch nicht meritorisch erörtert worden. Seit mehreren Monaten sind die Beratungen durch die unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich eines Vorschlages über den Zugang zu ausländischen Lesesälen erschwert, die bisher noch nicht beseitigt werden konnten. Demgegenüber sind im Bereich "Bildung"

die Arbeiten schon weit fortgeschritten und die meisten Texte für die Schlußdokumente fertiggestellt.

IV.) Tagesordnungspunkt IV (Die Folgen der Konferenz)

Bezüglich der Folgen der KSZE - des sogenannten "follow-up" - liegen Vorschläge der CSSR, Jugoslawiens, Finnlands und Dänemarks vor, von denen der tschechoslowakische und der dänische am weitesten voneinander divergieren. Der Vorschlag der CSSR zielt auf die Schaffung eines institutionalisierten Konsultativkomitees (Ständiges Organ) mit flexiblen Kompetenzen ab. Demgegenüber sieht der dänische Vorschlag vor, daß über ein politisches "follow-up" der KSZE erst nach Ablauf eines längeren Zeitraumes entschieden wird und daß während eines solchen Zeitraumes bloß technische Konferenzfolgen zur Durchführung der Beschlüsse der KSZE stattzufinden hätten. Trotz dieser Divergenzen erscheint eine Einigung durchaus möglich, insbesondere da eine Reihe von Delegationen, die ursprünglich für das Prinzip des ständigen Nachfolgeorgans eingetreten sind, derzeit eine flexiblere Haltung einzunehmen scheinen.

V.) Frage der Schlußdokumente der KSZE

Hier geht es um die Frage, in welcher Form die von der zweiten Phase der KSZE ausgearbeiteten Texte auf der dritten Phase als Schlußdokumente zur Unterzeichnung aufliegen sollen. Die von zahlreichen Teilnehmerstaaten vertretene Auffassung geht dahin, sämtliche Texte in einem einzigen Schlußdokument zusammenzufassen und somit durch jeweils eine Unterschrift pro Teilnehmerstaat auf der dritten Phase bekräftigen zu lassen; auf diese Weise sollte die Einheit des Konferenzergebnisses als Ganzes und die Gleichwertigkeit der zu den einzelnen Tagesordnungspunkten erzielten Ergebnisse dokumentiert werden. Die entgegengesetzte Auffassung ist die, daß für jeden Tagesordnungspunkt der KSZE ein gesondertes Schlußdokument unterzeichnet wird, sodaß pro Teilnehmerstaat vier Unterschriften

- 11 -

abgegeben werden. Eine Einigung könnte sich auf der Grundlage des Gedankens ergeben, daß das unterzeichnete Schlußdokument nur allgemeine Aussagen über den Ablauf der Konferenz enthält und die Texte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten einem solchen formellen Schlußdokument als Beilagen angeschlossen werden.