

BOTSCHAFTERKONFERENZ 1972

Beilage IX

Europäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit

Referat von Botschafter R. Bindschedler
Bernhof, 31. August 1972, 09.45 Uhr

Es wird keinen grossen Sinn haben, den schweizerischen Vorschlag noch im Detail auszubreiten. Ich beschränke mich auf einige grundsätzliche Fragen, vor allem auf Aspekte, die zu gewissen Missverständnissen Anlass gegeben haben. Ich möchte zuerst auf die Voraussetzungen des Vorschlages eingehen, um hierauf einige Hauptprobleme, Einwände sowie unser weiteres Vorgehen zu behandeln. Zur Ausgangslage:

Unter dem Titel "Sicherheit" wird eine erneute Bekräftigung gewisser Grundsätze wie etwa des "Gewalt-, Angriffs- und Interventionsverbots" vorgeschlagen. Sie sollen in einem Vertrag oder einer feierlichen Deklaration niedergelegt werden. Das ist nichts Neues; solche Grundsätze, u.a. niedergelegt in der UNO-Charta, sind bereits Bestandteil des geltenden Völkerrechts. Ferner sind die erwähnten Prinzipien zu allgemein, zu abstrakt gefasst, als dass sie irgendeine Wirkung zu zeitigen vermöchten. Versuche, beispielsweise Begriffe wie "Angriff" zu definieren, geben zu den grössten Kontroversen Anlass.

Fortschritte sind nur durch Konkretisierung der Gewaltverbote zu erwarten.

./.



- 2 -

Eine dritte Ueberlegung - so paradox sie klingen mag - zeigt, dass gerade das Gewaltverbot die Widerrechtlichkeiten im zwischenstaatlichen Leben vermehrte, da die Mächte keinerlei Sanktionen zu befürchten haben. Deshalb sind grundsätzliche Schritte in Richtung entsprechender Verfahrensordnungen notwendig.

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass sich Gewaltverbote statisch auswirken, sie dienen m.a.W. der Aufrechterhaltung eines Status quo. Bestimmte Konstellationen werden sich jedoch auf die Dauer nicht zementieren lassen, das Leben ist dynamisch.

Die heutigen Institutionen sind zudem lückenhaft und funktionieren vor allem deshalb unbefriedigend, weil sie eines obligatorischen Charakters entbehren. Grundsätze, wie Gewalt- und Interventionsverbot sind deshalb zu ergänzen, es muss ihnen ein Verfahren beigelegt werden.

Nun zu einigen Hauptproblemen:

Grundlegend an unserem Vorschlag ist die Unterscheidung in justitiable und nichtjustitiable Konflikte. Unter justitiablen Streitigkeiten versteht man solche, bei denen es um die Anwendung und Auslegung von Recht geht. Hiefür genügen richterliche Instanzen. Bei nichtjustitiablen Konflikten geht es um die Schaffung einer neuen Rechtslage, es handelt sich um legislatorische Probleme. Die Parteien empfinden eine bestimmte Situation als unbefriedigend und wollen demzufolge eine neue herstellen, d.h. die Zukunft gestalten. Hiefür sind richterliche Instanzen ungenügend. In der Praxis hängt der Charakter einer Auseinandersetzung von der Klage einer Partei ab. Sie kann durchaus beide Komponenten enthalten. Aus diesem Grunde wird es oft notwendig sein, zunächst die Fragen de lege lata zu entscheiden, um erst nachher den nichtjustitiablen Konflikt zu regeln. Ein Beispiel hiezu ist der Fischereikonflikt zwischen Island einerseits, Grossbritannien und der Bundesrepublik

./.

andererseits. Bei diesem Streit ist logischerweise zunächst die bestehende Rechtslage zu klären. Der nächste Schritt, der vorliegenderfalls von Island wird ausgehen müssen, besteht sodann in der Aenderung der einmal erkannten Rechtslage. Dementsprechend muss unser Vorschlag auch die Verfahrenskombination enthalten. Für die justitiable Seite des Konflikts muss ein Schiedsgericht, für die nichtjustitiable eine Spezialkommission vorgesehen werden.

Ein anderer Aspekt bezieht sich auf die Unterscheidung in politische und nichtpolitische Konflikte. Sie darf nicht mit derjenigen in justitiable und nichtjustitiable verwechselt werden. Politische Konflikte berühren das machtpolitische Verhältnis unter den Parteien. Sowohl justitiable wie nichtjustitiable Streitigkeiten können politische oder nichtpolitische Konflikte sein. Für die Wahl des Verfahrens muss diese Unterscheidung deshalb ausser acht gelassen werden (Hinweis auf das Beispiel des Alabama-Streitfalles, in dessen Mittelpunkt die Anwendung des Neutralitätsrechtes zwischen Grossbritannien und den USA in der Zeit nach dem amerikanischen Bürgerkrieg stand). Rein perfektionistisch gesehen müsste unser Verfahrensvorschlag wohl auch die Differenzierung in politische und nichtpolitische Auseinandersetzungen berücksichtigen, allein dadurch würde er unnötigerweise kompliziert werden. Abgesehen davon wird keine Partei, sollte sie den schweizerischen Vorschlag befürworten, daran gehindert, andere Verfahren zur Regelung ihrer Probleme einzuschlagen.

Ein weiterer Punkt bezieht sich auf den Begriff des Obligatoriums. Es ist in der Beziehung klarzustellen, dass er sich nur auf das Verfahren bezieht, d.h. es würde für die Parteien damit ein sogenannter Einlassungszwang geschaffen. Davon abgesehen, ist bezüglich der Erkenntnis der entscheidenden Instanz zu unterscheiden. Handelt es sich um eine Rechtsstreitigkeit, so kann der Schiedsspruch für die Parteien obligatorisch sein, das ist eine altbekannte Tatsache. Für die Lösung nichtpolitischer Probleme

ist demgegenüber ein obligatorischer Spruch nicht möglich; es geht in diesem Fall nicht um ein Urteil, sondern um Gesetzgebung. Man müsste schon ein supranationales Element einfügen, um auf dieser Ebene einer europäischen Kommission bindende Befugnisse in die Hand zu geben. Hiefür ist indessen die Zeit noch nicht gekommen. Möglich ist höchstens ein Obligatorium des Verfahrens im Bestreben, eine Einigung zu fördern.

Ein weiteres Problem betrifft die Zusammensetzung der beiden Gremien. In beiden Fällen sollten sie gemäss unseren Vorstellungen aus unabhängigen Persönlichkeiten und nicht aus staatlichen Vertretern gebildet werden. Für Schiedsgerichte dürfte diese These unumstritten sein; für Gremien zur Behandlung nichtjustitiabler Konflikte wäre an sich eine Besetzung mit Regierungsdelegationen denkbar. Der Vorteil bestünde eventuell darin, dass derartige Vertretungen die ihren Staaten zur Verfügung stehende Macht einsetzen könnten, der damit verbundene Nachteil bestünde dann allerdings darin, dass sich diese Macht immer zu Ungunsten des Kleinen auswirken würde. Aus diesem Grunde muss auch für die Kommissionen zur Behandlung nichtjustitiabler Konflikte eine Zusammensetzung aus unabhängigen Personen befürwortet werden nach dem Vorbild der bilateralen Vermittlungs- und Vergleichskommissionen. Aus diesem Grunde würde auch bei einer allfälligen Mitwirkung schweizerischer Persönlichkeiten unsere Neutralitätspolitik nicht impliziert.

Es versteht sich im übrigen, dass auch einem Rechtsstreit ein Vergleichsverfahren vorgeschaltet werden kann, um damit die Möglichkeit zu schaffen, einen formellen Schiedsspruch zu vermeiden.

Schliesslich einige Bemerkungen zu den gängigen Einwendungen zu unserem Vorschlag:

- 5 -

Ein Haupteinwand, den man immer wieder zu hören bekommt, bezieht sich auf die fehlende Konvergenz in den Rechtsauffassungen der potentiellen Parteien. So sind nach marxistisch-leninistischer Auffassung Richter einzig und allein ein Instrument des Klassenkampfes, unabhängige Richter im westlichen Sinne kann es nicht geben. Allerdings wird in praxi diese Theorieselbst von den Oststaaten nicht immer für bare Münze genommen. So haben sich des öfters gerade osteuropäische Richter im Haag durch eine bemerkenswerte Objektivität des Urteils ausgezeichnet.

Ein weiterer Einwand bezieht sich auf die Zugehörigkeit der Parteien zu Blöcken. Bei Auseinandersetzungen zwischen zwei Staaten desselben Blockes könnte sich nämlich eine Opposition gegen den Beizug von Persönlichkeiten aus dem andern Lager ergeben. Denn eine gewisse Auflockerung des Blockdenkens wäre zu erwarten, woran gerade die Schweiz ein Interesse hätte. Schliesslich wird unserer Idee die geringe Erfolgsaussicht auf Verwirklichung entgegengehalten, da die Staaten nun einmal eine allgemeine Abneigung gegen obligatorische Prozeduren bekundeten. In der Tat wären diesbezüglich Illusionen fehl am Platz. Diese Skepsis soll uns jedoch nicht daran hindern, die Idee der friedlichen Streitbeilegung hartnäckig zu verfechten, sie liegt im Interesse aller kleinen und machtpolitisch schwachen Staaten. Sie entspricht zudem einem traditionellen Grundzug unserer Aussenpolitik; seit der 2. Haager Konferenz von 1907 haben wir dauernd das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit vertreten. Davon abgesehen manifestiert sich die Ueberzeugung von der Richtigkeit einer Idee in der ständigen Anstrengung um ihre Realisierung. Und sollte auch der schweizerische Vorschlag abgelehnt werden, so hätte man dennoch die Genugtuung, einmal die Probe aufs Exempel gemacht zu haben. Es würde dann offenbar, dass die an der Konferenz teilnehmenden Staaten trotz aller Verbotmanifestationen nur an der Aufrechterhaltung bestehender Zustände interessiert sind.

./.

- 6. -

Zum Schluss noch zwei Bemerkungen zur Taktik des Vorgehens:

Es geht zunächst darum, anlässlich der multilateralen Vorbereitungsphase in Helsinki dafür zu sorgen, dass unser Vorschlag auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden wird. Dabei ist eine substantielle Diskussion zu vermeiden. Denn zum einen ist nicht damit zu rechnen, dass sich in dieser Phase Leute mit dem nötigen Sachverständnis unserer Idee annehmen werden, zum andern muss befürchtet werden, dass sie vorzeitig abgewürgt und damit unter den Tisch gewischt werden könnte. Einer detaillierten Erörterung unseres Vorschlages auf dem bilateralen Wege steht allerdings nichts entgegen. Allerdings sollte hiebei auf den Einwand, wonach die schweizerische Initiative zu kompliziert sei und auch zu weit gehe, nicht eingetreten werden. Es handelt sich bei unsern Vorschlägen um ein Optimum. Ihre Verwässerung im jetzigen Stadium ist zu vermeiden; zu politisch bedingten Abstrichen ist es nämlich an der Konferenz selber noch früh genug.

* * *