

Einige Ueberlegungen zum "KORB III" der KSZE

Wir haben immer wieder betont, dass die Durchführung der Bestimmungen des dritten Korbes sowie die Beachtung der Menschenrechte für uns und die öffentliche Meinung in der Schweiz ein wesentlicher Prüfstein für den Wert der gesamten KSZE-Texte sei. Bundespräsident Graber hat dies in seiner Rede anlässlich der 3. Phase in Helsinki und in seinen Erklärungen vor dem Parlament in der Herbstsession der eidgenössischen Räte deutlich zum Ausdruck gebracht.

Selbstverständlich wird es uns nicht möglich sein, in allen Bereichen des Korbes III aktiv zu werden. Wir müssen Schwerpunkte setzen. Dazu gehören sicher alle humanitären Fragen wie Familienzusammenführung, Eheschliessungen etc., wo uns die Schlussakte eine günstige Gelegenheit gibt, auch bisherige Anliegen auf einer neuen Grundlage vorzubringen. Ein anderer Schwerpunkt ist das Gebiet der Information, wo unsere Delegation in Genf besonders aktiv war. Dort geht es vor allem um die Verbreitung von Zeitungen und Zeitschriften und um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten.

In den Bereichen "Kultur" und "Bildung" sind unsere eigenen Aktionsmöglichkeiten wegen der föderalistischen Struktur unseres Landes begrenzt. Zudem sind zahlreiche in der Schlussakte erwähnte Programme in diesen beiden Unterkapiteln bereits Gegenstand bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten (z.B. im Rahmen der UNESCO) und enthalten deswegen nicht den gleichen Grad an Aktualität wie die Bestimmungen in den Bereichen "Menschliche Kontakte" und "Information", von denen die wenigsten bisher auf internationaler Ebene behandelt worden sind. Trotz dieser Unterscheidung sind jedoch auch Kultur und Bildung nicht zu unterschätzende Faktoren im Entspannungsprozess, doch sollten sie nicht so sehr als Bekräftigung bereits bestehender staatlicher Zusammenarbeit, sondern als logische Verlängerung der

- 2 -

menschlichen Kontakte und der Information angesehen werden. Der Akzent ist also auch in Kultur, Bildung und Wissenschaft auf persönliche Kontakte und freieren Informationsfluss zu legen.

In Zusammenhang mit Korb III hat sich schon bald nach der Unterzeichnung der Schlussakte der KSZE in Osteuropa eine gewisse Polemik entwickelt. Es wird dem Westen vorgeworfen, er benutze Korb III wie auch das Prinzip der Menschenrechte nur dazu, sich in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Staaten einzumischen, komme aber seinerseits den Verpflichtungen der KSZE nicht nach. Dabei wird oft auf die mangelnde Publikation der Schlussakte hingewiesen oder auf die Tatsache, dass im Osten weit mehr Bücher westlicher Autoren in Uebersetzung zu haben sind als umgekehrt. Zur Frage der Publikation der Schlussakte haben wir bereits durch Rundschreiben des Informations- und Pressedienstes Stellung genommen; das Problem des Bücheraustausches wird Gegenstand eines späteren Schreibens sein.

Die vorliegende Notiz zu Korb III möchte Ihnen einerseits helfen, gewisse grundlegende Aspekte der Schlussakte besser zu verstehen und Ihnen andererseits Argumente für die Diskussion vor allem mit Vertretern osteuropäischer Staaten mitgeben. Wir haben uns dabei bewusst auf einige der geläufigsten Diskussionspunkte beschränkt, die immer wieder im Gespräch um die Menschenrechte und vor allem um Korb III auftauchen, nämlich :

- die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
- die restriktiven Formulierungen in den Präambeln
- die angebliche Notwendigkeit von Abkommen und Vereinbarungen.

Zu jedem dieser Problemkreise finden Sie eine Reihe von Gegenargumenten, die der Haltung unserer Verhandlungsdelegation während der 2. Phase der KSZE entsprechen und die für unsere Interpretation der KSZE weiterhin Gültigkeit haben.

Argument Nr. 1 :Nichteinmischung in innere Angelegenheiten

Von östlicher Seite wird immer wieder argumentiert, ein Hinweis auf Misstände unter Berufung auf die Menschenrechte und auf Korb III sei eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten, die ja gerade durch die KSZE-Akte verboten sei (Prinzip Nr. VI).

Gegenargument : Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschliesslich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Ueberzeugungsfreiheit, ist ebenfalls eines der 10 Prinzipien der KSZE, die alle den gleichen Rang haben. Dieses Prinzip (Nr. VII) hält ausdrücklich fest, dass die Beachtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten "ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen allen Staaten zu gewährleisten." Damit ist die unmittelbare Verbindung Menschenrechte - Sicherheit festgehalten. Die Menschenrechte sind zu einem Faktor der internationalen Beziehungen geworden. Ein Hinweis auf die Verletzung der Menschenrechte kann also nicht mehr als Einmischung in innere Angelegenheiten bezeichnet werden.

Argument Nr. 2 :Die Präambel zu Korb III

In der Frage Prinzipienkatalog/Korb III werden östliche Gesprächspartner auch auf die Präambel zum Kapitel "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" hinweisen, in welcher (im letzten Abschnitt) steht, "dass diese Zusammenarbeit unter voller Achtung der die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten leitenden Prinzipien durchgeführt werden sollte, wie sie in dem einschlägigen Dokument (d.h. dem Katalog der 10 Prinzipien) aufgeführt sind". Diese gesamte Tätigkeit im Bereich des dritten Korbes

unterstehe demnach der Achtung der nationalen Souveränität, der Respektierung der nationalen Gesetze und Verordnungen und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.

Gegenargument : Abgesehen davon, dass die "Beachtung der nationalen Gesetze und Verordnungen" kein selbständiges Prinzip im Sinne der KSZE ist (das Recht jedes Staates, seine Gesetze und Verordnungen zu bestimmen, wird lediglich als eines unter anderen der Souveränität innewohnenden Rechte im Prinzip Nr. 1 am Ende des 1. Absatzes erwähnt), gilt der Verweis auf die Prinzipien in der Präambel zu Korb III für alle 10 Prinzipien, d.h. auch für die Menschenrechte, die Gleichberechtigung und die Zusammenarbeit (Prinzipien VII - IX). Dies ist der Sinn eines während Wochen unter der Aegide der Neutralen und Blockfreien in Genf ausgehandelten "package deals" vom Sommer 1974. Es gilt gerade für uns, als einem der Ko-Autoren dieses "deals", diese Interpretation gegen alle Versuche zu verteidigen, einigen Prinzipien eine grössere oder eine besondere Bedeutung für Korb III einzuräumen. Im gleichen Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass alle Teile der Schlussakte - also auch Korb III - absolut den gleichen Status haben.

Argument Nr. 3 :

Die "gegenseitig annehmbaren Bedingungen"

Das nächste Argument betrifft das Unterkapitel "Menschliche Kontakte", welches verständlicherweise besonders oft im Mittelpunkt von Diskussionen stehen wird. In der Präambel zu diesem Unterkapitel (S. 47, unten), zur Unterscheidung von der im Punkt 2 erwähnten Generalpräambel des dritten Korbes "mini-präambel" genannt, heisst es im 4. Absatz, "dass die diesbezüglichen Fragen von den betreffenden Staaten unter gegenseitig annehmbaren Bedingungen geregelt werden müssen". Nach östlicher Lesart bedeutet dies, dass ein Staat jederzeit auf eine im Schlussdokument enthaltene Bestimmung zurückkommen kann, mit dem Argument, die

Bedingungen für deren Durchführung seien nicht annehmbar (z.B. in Fällen von Familienzusammenführung, Eheschliessungen, Ausreisewilligungen etc.).

Gegenargument : Dieses Argument wird nur schwer zu widerlegen sein, denn die nach ihrer englischen Version "mutually acceptable conditions" auch "MAC" genannte Klausel beruht auf einem bewussten Missverständnis, das noch auf die Zeit der Helsinki-Konsultationen zurückgeht. Ohne diese Klausel wäre das Unterkapitel "menschliche Kontakte" schon in jenem Vorstadium in Gefahr gewesen. In Genf gelang es nicht mehr, die in den Schlussempfehlungen von Helsinki verankerte MAC-Bestimmung zu eliminieren. Der Osten wird immer daran festhalten, dass jede einzelne praktische Massnahme in den menschlichen Kontakten "unter gegenseitig annehmbaren Bedingungen" zu erfolgen habe. Wir können dem nur entgegenhalten, dass sich nach unserer Ansicht die "MAC-Klausel" nicht auf die Durchführung, sondern auf die in der Schlussakte zum Ausdruck gebrachte generelle Absichtserklärung bezieht. Mit anderen Worten : Für uns ist die Forderung nach "gegenseitig annehmbaren Bedingungen" durch die Unterzeichnung der Schlussakte bereits erfüllt. Die praktische Durchführung der auf dieser Grundlage gefassten Beschlüsse, wie sie in der Schlussakte erscheinen, bedarf demnach keiner Neuverhandlungen. Die "MAC-Klausel" darf auf jeden Fall nicht als Hindernis für die Durchführung der Bestimmungen über Familienzusammenführung etc. dienen, umso weniger, als die meisten davon, wie gezeigt, direkt anwendbar sind. Gestützt wird diese These übrigens durch den letzten Absatz der "mini-präambel" zu den "menschlichen Kontakten", in welchem es heisst : "(die Teilnehmerstaaten) drücken ihre Absicht aus, nunmehr zur Durchführung des folgenden zu schreiten. Dieses "nunmehr" stellt in gewissem Sinne eine Aufhebung der "MAC-Klausel" dar. Die Formulierung kam - wie so oft - auf englisch zustande, wo es heisst : "(the participating states) express their intention now to proceed to the following". Dieser Satz lässt sich allerdings auf zwei verschiedene Arten lesen. Je

nachdem, ob man die Betonung auf "now" oder "proceed" legt, ergibt sich die eine oder die andere der erwähnten Betrachtungsweisen. Auf deutsch liess sich dieses "konstruktive Missverständnis" - glücklicherweise - nicht übernehmen, und nach zähen Verhandlungen mit der DDR-Delegation ergab sich die jetzige Version, die die westliche und neutrale Sicht der Dinge wiedergibt.

Argument Nr. 4 :

Die Entspannung

Im gleichen Unterkapitel werden Ihre Gesprächspartner möglicherweise auf eine andere Aussage der "mini-präambel" hinweisen, die sie ebenfalls restriktiv auslegen möchten. Es handelt sich um den Abschnitt, der dem soeben besprochenen ("MAC") unmittelbar vorausgeht. Dort heisst es, die Teilnehmerstaaten wünschten "weitere Bemühungen im Zuge der Entspannung" zu entwickeln, um weitergehenden Fortschritt auf diesem Gebiet zu erzielen." Nach östlicher Lesart liegt das Gewicht bei diesem Absatz auf dem Ausdruck "im Zuge der Entspannung", mit anderen Worten, Fortschritte seien nur so lange möglich, als die Entspannung andauere (der englische und der französische Text gehen leider mit "the continuance" bzw. "la poursuite de la détente" noch etwas mehr in diese Richtung).

Gegenargument : Hier kann ähnlich argumentiert werden wie in der "MAC"-Frage : Was die Teilnehmerstaaten durch ihre Unterschrift in Helsinki beschlossen haben, gilt, Entspannung hin oder her. Im Gegenteil, gerade wenn die Entspannung wieder rauheren Zeiten Platz machen sollte, erhalten die Texte der KSZE ihre volle Bedeutung. Sie sind sozusagen das Sicherheitsnetz - allerdings ein eher grossmaschiges - welches das Erreichte vor dem totalen Fall ins Nichts bewahren soll. Es kann sich somit keineswegs darum handeln, die Bestimmungen von Helsinki, gerade im Korb III, "nur bei schönem Wetter" anzuwenden. Man frage in diesem Zusammenhang östliche

Gesprächspartner, ob sie auch der Meinung seien, die Unverletzlichkeit der Grenzen solle nur "bei Andauern der Entspannung" respektiert werden? Freilich im Korb I findet sich keine derartige Klausel. Im Korb III ist sie ein Ueberbleibsel eines verunglückten östlichen Versuches, auch nach Annahme des erwähnten "package deals" Korb I über Korb III zu stellen: Zuerst Sicherheit, dann Menschlichkeit ... In der gegenwärtigen Form gibt der Satz jedoch nichts mehr in diesem Sinne her.

Argument Nr. 5 :

Abkommen und Vereinbarungen

Von höchster kommunistischer Seite (Breschnew, Honecker) wurde im Anschluss an die 3. Phase wiederholt die Ansicht vertreten, die Bestimmungen des Korbes III bedürften - im Gegensatz etwa zu den unmittelbar anwendbaren Prinzipien von Korb I - zu ihrer Durchführung erst noch neuer Verhandlungen zwischen den betreffenden Staaten. Diese Verhandlungen müssten zum Abschluss von Abkommen und Vereinbarungen führen, aufgrund derer dann erst die hängigen Fragen gelöst werden könnten.

Zur Widerlegung dieses Arguments muss etwas weiter ausgeholt werden. Zunächst kann einmal gesagt werden, dass keine einzige Textstelle im ganzen Korb III eine derartige generelle Verpflichtung erwähnt. Im Gegenteil die überwiegende Mehrheit der Bestimmungen in den beiden wichtigsten Unterkapiteln "Menschliche Kontakte" und "Information" sind direkt anwendbar. Die "mini-präambel" zum Unterkapitel "Menschliche Kontakte" hält (in ihrem zweitletzten Absatz) ausdrücklich fest: "(Die Teilnehmerstaaten) erklären ihre Bereitschaft, zu diesem Zweck Massnahmen zu ergreifen, die sie für geeignet halten ...". Es ist klar, dass es sich dabei nur um unilaterale Massnahmen handeln kann, die jeder Staat in eigener Kompetenz zur Durchführung der KSZE-Beschlüsse ergreift. Erst im zweiten Teil des zitierten Satzes heisst es dann:

"... und falls notwendig, untereinander Abkommen zu schliessen oder Vereinbarungen zu treffen ...". Solche Abkommen und Vereinbarungen sind in den jeweiligen operativen Texten ausdrücklich erwähnt und umschrieben. Insgesamt finden sich im ganzen Korb III 29 derartige Stellen, und zwar :

- je 6 in den Unterkapiteln "menschliche Kontakte" und "Information"
- 8 im Unterkapitel "Kultur"
- 9 im Unterkapitel "Bildung".

Von diesen 29 Erwähnungen von Verträgen, Abkommen, Vereinbarungen oder Absprachen sind jedoch rund zwei Drittel, nämlich 19, mit Einschränkungen versehen wie : "falls notwendig", "wo angebracht", "erforderlichenfalls", "in allen Fällen, wo dies möglich erscheint" etc. Von den 6 Erwähnungen im Unterkapitel "Menschliche Kontakte" fallen 5 in diese fakultative Kategorie (die einzige Ausnahme in diesem Bereich betrifft den Studentenaustausch). 5 andere dieser 19 fakultativen Fälle betreffen ein Spezialproblem, welches nur in den Unterkapiteln "Kultur" und "Bildung" vorkommt. Der Westen versuchte dort, möglichst oft direkte Kontakte zwischen Künstlern, Kulturschaffenden, Wissenschaftlern etc. zu erwähnen, um auch diesen beiden Unterbereichen des Korbes III etwas mehr "menschliche Kontakte" einzuhauchen. Diese Forderung wurde vom Osten jedoch nur unter dem Vorbehalt angenommen, dass jeder Erwähnung direkter Kontakte auch die Möglichkeit von Abkommen und Vereinbarungen folgen müsse. So lesen wir denn nicht weniger als fünf Mal in diesen beiden Unterkapiteln Satzungeheuer wie etwa dieses : "Förderung unmittelbarer Kontakte und Verbindungen zwischen Personen, die auf dem Gebiet der Kultur (bzw. Wissenschaft) tätig sind, einschliesslich, wo notwendig, solcher Kontakte und Verbindungen, die aufgrund besonderer Abkommen und Vereinbarungen erfolgen."

Der Osten wird freilich auch in den Fällen, wo Abkommen und

Vereinbarungen "freiwillig" sind, auf deren Notwendigkeit bestehen. Hier ist jedoch auf die besondere Bedeutung der Ausdrücke "Vereinbarungen" und "Absprachen" hinzuweisen : Beide gehen auf die englischen und französischen "arrangements" zurück, die im Korb III über 20 Mal vorkommen, in den meisten Fällen in der Kategorie der "freiwilligen" Abkommen und in Verbindung mit diesen. Der Begriff "arrangements" wurde bei den - meist auf englisch und französisch geführten - redaktionellen Verhandlungen bewusst gewählt, weil er, besonders in der englischen Sprache, eine breite Palette von Bedeutungen hergibt, die vom förmlichen Abkommen bis zur telefonischen Absprache gehen. Diese breite Streuung wurde auch vom Osten ausdrücklich anerkannt und in der - zwischen allen deutschsprachigen Delegationen, inklusive DDR, abgestimmten - deutschen Version bald mit "Vereinbarungen", bald mit "Absprachen" wiedergegeben. Auch die russische Sprache kennt zwei Ausdrücke : "zaglaschenie", welcher eher dem formellen "Abkommen" entspricht und "dagavarionnost", welcher eher den Charakter einer informellen "Absprache" hat. Beide Ausdrücke werden im Korb III abwechselnd verwendet.

Es ist von Fall zu Fall abzuwägen, welcher Grad an Förmlichkeit dem Ausdruck "arrangements" zugeteilt werden soll. Dies wird weitgehend von der Natur der zu behandelnden Sache abhängen. Es soll auf jeden Fall versucht werden, die am wenigsten formelle Stufe zu wählen.

Wichtig ist auch die Feststellung, dass es sich in den wenigsten Fällen um Abkommen oder Vereinbarungen auf Regierungsebene handelt, sondern dass in einer ganzen Anzahl von Bereichen Abkommen und Vereinbarungen zwischen Institutionen (Universitäten und andere Bildungs- und Forschungsstätten) oder Organisationen und Firmen (z.B. Verlage, Radiogesellschaften) handelt. Die Tatsache, dass der jeweilige Partner in den osteuropäischen Ländern gouvernementalen Charakter hat, macht aus diesen Vereinbarungen noch keine Regierungsabkommen.

Beispiele für Abkommen und Vereinbarungen

Die folgenden vorläufigen Beispiele sollen dies näher illustrieren. Sie beschränken sich auf die Bereiche "Menschliche Kontakte" und "Information" und folgen der Einteilung der Schlussakte. Genauere Weisungen über die Anwendung dieser Bestimmungen folgen später.

1. Menschliche Kontakte

d) Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen

zweitletzter Abschnitt : Konsularkonventionen

Dieser Abschnitt wurde auf Wunsch einer einzigen Delegation - Rumäniens - gegen die weitgehende Indifferenz aller anderen Konferenzteilnehmer aufgenommen. Ausser Rumänien dürfte daher kaum ein Staat auf dessen Durchführung pochen. Was die Schweiz anbelangt, so haben wir seit Abschluss des Wiener Uebereinkommens über konsularische Beziehungen im Jahre 1963 keine bilateralen Konsularkonventionen mehr abgeschlossen und gedenken dies auch in Zukunft nicht zu tun.

e) Tourismus und f) Begegnungen der Jugend

Bei den in diesen Abschnitten erwähnten Abkommen und Programmen handelt es sich eindeutig um solche zwischen den interessierten Fremdenverkehrs- bzw. Jugendverbänden.

2. Information

Vorbemerkung : Wenn immer von Information im Zusammenhang mit dem Schlussdokument der KSZE die Rede ist, ist daran zu denken, dass es sich dabei um "Informationen aller Art", ("information of all kinds") handelt. Der letzte Absatz der "mini-präambel" zum Unterkapitel "Information" hält dies ausdrücklich fest. Es kann sich also nicht darum handeln, die Information in irgend einer Weise zu

qualifizieren (z.B. "Information, die dem Frieden und der Völker-
verständigung dient "). Jeder Versuch einer Interpretation in
dieser Richtung ist abzulehnen.

a) Verbesserung der Verbreitung von, des Zugangs zu und des
Austausches von Information

ii) Gedruckte Information : 2. Absatz

Abkommen und Verträge zwischen Firmen und Organisationen zur
schrittweisen Erhöhung von Menge und Anzahl der Titel von
Zeitungen und Veröffentlichungen : Diese Art von Abkommen und
Vereinbarungen wurden aus zwei Gründen in die Schlussakte auf-
genommen :

1. Weil ohne deren Erwähnung überhaupt keine Bestimmungen über die
Verbreitung von Zeitungen und Zeitschriften hätten aufgenommen
werden können.

2. Weil derartige Abkommen und Vereinbarungen bereits einer
Realität entsprechen. In diesem Sinne war diese Konzession an den
Osten vertretbar. Es ist z.B. nicht denkbar, ausländische Publika-
tionen in einem Staatshandelsland zu verbreiten, ohne dabei die
Dienste der jeweiligen zentralen Verteilerorganisation in Anspruch
zu nehmen. Der Text hält nun ausdrücklich fest, dass die "in jedem
Lande für den Vertrieb seiner eigenen Veröffentlichungen und
Zeitungen bestehenden üblichen Verbreitungswege" in derartige Ver-
träge einbezogen werden können. Eine westliche Zeitung bzw. Ver-
triebsagentur kann demnach einen Vertrag mit einer östlichen Ver-
teilerorganisation abschliessen und dabei verlangen, dass ihre
Publikation in die allgemeine Verteilung aufgenommen wird. Inwie-
weit schweizerische Zeitungen und Agenturen von dieser Möglichkeit
Gebrauch machen wollen, ist zur Zeit noch nicht bekannt. Einen
Präzedenzfall gibt es bereits : Das "Journal de Genève" unterhält
seit Jahren mit der polnischen Verteilerorganisation "Ruch" einen
Vertrag, der es ihm erlaubt, jeden Tag ca. 200 Exemplare an pol-
nischen Kiosken abzusetzen.

Die restlichen Bestimmungen des Abschnitts "Gedruckte Information" (Verkaufsstellen, Abonnements etc.) halten fest, dass der Staat selbst das Seine zur weiteren Verbreitung ausländischer Publikationen beitragen muss.

Der letzte Absatz - offizielle Informationsbulletins - wurde auf Wunsch westlicher Delegationen aufgenommen, die sich davon eine Auflockerung gewisser restriktiver Massnahmen gegen ihre Botschaften im Osten versprechen.

iii) Gefilmte und gesendete Information

bei den in Absatz 2 erwähnten Abkommen und Absprachen handelt es sich wieder - analog zu den vorhin erwähnten - um solche zwischen Firmen und Organisationen im Westen mit ihren jeweiligen östlichen Partnern. Solche Abkommen bestehen z.B. zwischen der SRG und einigen Oststaaten.

b) Zusammenarbeit im Bereich der Information, 1. Absatz :

Hier können sowohl staatliche Abkommen und Vereinbarungen wie auch solche zwischen den einzelnen Informationsmedien gemeint sein.

zweitletzter Absatz :

Hier handelt es sich eindeutig um Absprachen zwischen Zeitungen und Verlagen. Ziel ist der vermehrte Austausch von Artikeln oder ganzen Seiten.

c) Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten

in Absatz 3 ist von Vereinbarungen zur Erteilung von Visa für mehrfache Ein- und Ausreise an ständig akkreditierte Journalisten die Rede. Hier sind Vereinbarungen auf staatlicher Ebene gemeint. Konkretes Beispiel dafür ist der Notenaustausch, der Anfang Oktober 1975 zwischen der amerikanischen Botschaft in Moskau und dem Presseamt im sowjetischen Aussenministerium zu diesem Zwecke abgeschlossen wurde.