

p.B.72.9.15.1.(37).-DUR/LMO

Bern, 2. Dezember 1991

VERTRAULICH

Expertenseminar über demokratische Institutionen der KSZE
Oslo, 4. - 15. November 1991 (Schlussbericht)

1. Der Ablauf des Seminars

Das Seminar wurde von der norwegischen Premierministerin Gro Harlem Brundtland eröffnet. Danach hielten die Vertreter der Teilnehmerstaaten, beginnend mit der Schweiz, ihre Ansprachen. Anschliessend hatten Frau C. Lalumière, Generalsekretärin des Europarates, und Professor A. La Pergola, Vorsitzender der Kommission "Demokratie durch Recht", das Wort.

Wenige Stunden vor Beginn des Seminars hatten sich die Staaten der Europäischen Gemeinschaft geeinigt, mit einer Stimme zu sprechen. Die Ansprache des niederländischen Delegationschefs im Namen der Zwölf war merklich vom Kompromiss geprägt und daher wenig gehaltvoll. Wie auch von wenigen anderen Rednern wurde von der EG die Situation in Jugoslawien angesprochen. Der jugoslawische Vertreter übte Selbstkritik und wies daraufhin, dass in Jugoslawien als praktisch einzigem Teilnehmerstaat der KSZE bis anhin keine freien Wahlen auf Bundesebene stattgefunden hätten; er relativierte seine Aussage indessen sogleich und schob die Schuld an diesem Missstand den Republiken zu, die er der Renitenz beschuldigte. Nach der Eröffnungsrede ergriff die jugoslawische Delegation das Wort während des ganzen Treffens nicht mehr.

Durch den Umstand, dass elf Delegationen keine Eröffnungsansprache hielten, konnte in der Plenarversammlung Zeit gewonnen werden. Sie wurde genutzt, um über den konkreten Arbeitsablauf des Seminars zu befinden. Meinungsverschiedenheiten darüber waren in erster Linie geprägt durch die Sorge um ein allfälliges Schlussdokument. Seit der politischen Wende im Herbst 1989 hat es sich in der KSZE fest eingebürgert, jedes Treffen mit einem schriftlichen Resultat zu beenden. Diese Tradition wollte man einhalten. Auf

der andern Seite hatte sich eine grosse Zahl von Delegationen, darunter die EG-Staaten, die USA und Kanada, gegen die übliche Aushandlung eines Dokumentes ausgesprochen. Die Diskussionen der Experten sollten im Vordergrund stehen und nicht durch parallele Verhandlungen der Regierungsvertreter herabgemindert werden. Schliesslich einigte man sich darauf, dem Gastland Norwegen auf dessen eigenen Antrag die schriftlichen Zusammenfassungen der Expertenbeiträge und -diskussionen zu übertragen. Die Debatte über die Form eines Berichts wurde auf die zweitletzte Plenarversammlung am Donnerstagnachmittag der zweiten Woche vertagt. Das späte Ansetzen der Diskussion über den Bericht wurde von gewissen Delegationen gerügt: erfolglos, wie sich später jedoch zeigte, zu Recht.

Bereits am Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension hatte sich gezeigt, dass die Bedeutung der Ländergruppen in der menschlichen Dimension der KSZE abgenommen hat. Dieser Trend hat sich am Seminar von Oslo fortgesetzt. Bei den Neutralen hat Oesterreich erstmals eine weitere Zusammenarbeit der Gruppe der Neutralen offen abgelehnt. Noch ist unklar, ob dies die offizielle österreichische Haltung oder bloss jene des österreichischen Delegationschefs ist. Hingegen wurde die Zusammenarbeit zwischen den drei Neutralen Finnland, Schweden und Schweiz fortgesetzt. Es ist nicht ausser acht zu lassen, dass die nordischen Neutralen überdies mit Dänemark und Norwegen auch in der KSZE zusammenarbeiten. Die EG-Staaten konnten sich zwar zu einer gemeinsamen Eröffnungs- und Schlussansprache durchringen, doch ein weiterer Konsens gelang ihnen nicht. Insbesondere waren sie über die Form des Schlussberichts und die Erweiterung des Büros für freie Wahlen uneinig (vgl. dazu Kapitel 3 und 4). Die NATO-Staaten traten zwar zusammen, doch der Antagonismus zwischen den USA und Frankreich lähmte eine wirkungsvolle Zusammenarbeit.

Am Donnerstagnachmittag der zweiten Woche begann die Diskussion über den Schlussbericht. Die norwegische Delegation hatte vorgängig insgesamt vier Dokumentsentwürfe in Umlauf gebracht. Die Arbeit in einer informellen Gruppe der Delegationschefs zeigte bald, dass die Meinungen noch weit auseinander lagen. Der späte Zeitpunkt und vor allem die eher unglückliche Leitung der Redaktionsgruppe durch den norwegischen Delegationschef Per Tresselt bewirkte, dass bis in die frühen Morgenstunden des Freitags verhandelt werden musste. Die Verhandlungen wurden nach kurzer Ruhepause am Freitagmorgen fortgesetzt und verzögerten den Abschluss des Treffens um zwei Stunden. In einem "Gentleman's Agreement" einigten sich die Delegationen, auf ihre

Schlusserklärungen zu verzichten und diese bloss zu verteilen. Lediglich der norwegische Aussenminister Stoltenberg hielt eine kurze Schlussansprache. Diese war von den Turbulenzen der letzten Nacht gekennzeichnet und fiel entsprechend blass aus.

2. Die Expertenbeiträge und -diskussionen

Das Mandat für das Seminar von Oslo wurde von den Staats- und Regierungschefs im November 1990 in Paris angenommen und ist im Zusatzdokument der Charta von Paris für ein neues Europa enthalten. Gemäss den im Mandat enthaltenen Themenbereichen haben die norwegischen Organisatoren des Seminars eine Aufteilung der Diskussionsthemen auf die verschiedenen Seminartage vorgeschlagen. Obwohl dieser Vorschlag den Teilnehmerstaaten relativ spät zugekommen war, wurde er grösstenteils eingehalten. Ausserdem wurde festgelegt, dass die Studiengruppen zunächst in einer formellen Sitzung beginnen würden, während der die Experten ihre mündlichen Beiträge machten. Der unmittelbar daran anschliessende informelle Teil war für die eigentliche Diskussion vorbehalten.

In der Studiengruppe A wurden folgende Themen behandelt: Verfassungsreform/Gewaltenteilung/Rechtsstaat und unabhängige Gerichte. In der Studiengruppe B widmeten sich die Experten den Themen Organisation von Wahlen/Organisation von politischen Parteien/Organisation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden/Rolle der Medien. In der Gruppe C wurden vergleichende Studien über die Gesetzgebung im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten diskutiert.

Die Anzahl und die berufliche Tätigkeit der von den einzelnen Teilnehmerstaaten entsandten Experten war sehr unterschiedlich. Neben Professoren waren vor allem Gewerkschaftsvertreter, Journalisten, Ombudsmänner, Vertreter von Gerichten und Parlamentarier vertreten. Die nordischen Staaten, Oesterreich, die USA und Kanada hatten am meisten Experten nach Oslo geschickt. Es zeigte sich indessen im Verlauf des Seminars, dass die grosse Zahl von Experten einzelner Staaten den Debatten nicht zuträglich waren. Der Genfer Professor Giorgio Malinverni nahm als schweizerischer Experte aktiv teil und trug mit zwei Referaten zum Seminar bei. Der Beitrag über die Sozialrechte rief verschiedene positive Reaktionen hervor. Sein zweiter Beitrag hatte den Föderalismus und die Minderheitenrechte zum Inhalt. Die schweizerische

Delegation machte ausserdem zwei weitere Beiträge ("Politische Parteien und wirtschaftliche Interessengruppen in der Schweiz" sowie "Referendum und Initiative in der Schweiz").

Gespräche mit Vertretern mittel- und osteuropäischer Staaten bestätigten, dass verschiedene dieser Länder unter anderem aus finanziellen Gründen darauf verzichtet hatten, eine bedeutende Zahl von Experten nach Oslo zu schicken. Oft waren die Experten dieser Staaten Regierungsvertreter aus verschiedenen Ministerien und allgemein waren die Delegationen eher klein. Die meisten Expertenbeiträge wurden den Delegationen in schriftlicher Form verteilt.

Die Experten haben in grundsätzlicher Uebereinstimmung über demokratische Grundwerte und Menschenrechte frei, sachlich und kritisch, zum Teil auch gegenüber ihren eigenen Staaten, zusammen diskutiert. Erfahrungen in einer kleineren wirklich informellen Arbeitsgruppe über Verfassungsrecht haben indessen gezeigt, dass dort noch unbeschwerter und wirkungsvoller gearbeitet werden konnte als im Plenarsaal. Wegen der Grösse des Saals, der bedeutenden Anzahl der Teilnehmer und der Simultanübersetzung waren nämlich die als informell bezeichneten Sitzungen meist keine eigentlichen Diskussionsrunden. Oft liessen sich Experten dazu verleiten, von der Diskussion abzuweichen und vorbereitete Erklärungen abzugeben. Diesem Umstand sollte für zukünftige Expertentreffen Rechnung getragen werden. Eine Aufteilung in kleinere Arbeitsgruppen wäre zu prüfen.

Für die Zusammenfassung der Beiträge und Diskussionen wird auf den zweiten Teil des beiliegenden Berichts von Oslo verwiesen.

3. Der Bericht von Oslo an den KSZE Rat

Schon bei den Eröffnungsreden sprachen sich gewisse Delegationen, darunter vor allem die EG-Staaten und Kanada, gegen die übliche Aushandlung und Annahme eines Konsensdokumentes aus. Die Sowjetunion vertrat die entgegengesetzte Position und wollte ein Dokument mit neuen Verpflichtungen oder gegebenenfalls Empfehlungen. Es bestand ausserdem die stillschweigende Uebereinkunft zwischen den Delegationen, am Seminar von Oslo keine formellen Vorschläge zu unterbreiten. Diese Vereinbarung wurde von der sowjetischen und der tschechoslowakischen Delegation nicht eingehalten. Der erste Vorschlag wurde von der sowjetischen Delegation eingereicht und schlug die Einrichtung

nationaler Zentren für demokratische Institutionen vor. Der zweite Vorschlag war ein gemeinsamer der sowjetischen und der tschechoslowakischen Delegation; er enthielt die Empfehlung an die Teilnehmerstaaten, den Vorrang des Völkerrechtes in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung zu beachten. Beide Vorschläge stellten kaum Probleme und fanden Eingang in den Bericht. Ausserdem unterbreitete die sowjetische Delegation in zwei Non-Papers gewisse Elemente für ein Schlussdokument. Diese Papiere wurden nicht diskutiert. Das erste enthielt gewisse brauchbare Elemente, die auch in den Expertenbeiträgen erschienen waren. Das zweite war wenig durchdacht und fand keine Beachtung.

Zu Beginn der zweiten Woche liess die norwegische Delegation bei gewissen Delegationen einen ersten Berichtsentwurf zirkulieren. Das selektive Vorgehen der Norweger wurde von kleinen und mittelgrossen KSZE Teilnehmerstaaten stark missbilligt. Zwei Tage später liess die norwegische Delegation einen überarbeiteten Entwurf bei allen Delegationen zirkulieren. An einem Treffen der Delegationschefs wurde den Delegationen vorgeschlagen, der norwegischen Delegation beschränkt schriftliche Verbesserungswünsche und Aenderungsvorschläge zu unterbreiten. Die Qualität der norwegischen Entwürfe machte ein solches Vorgehen unerlässlich. Gewisse Beiträge der Experten waren in negativem Sinne wiedergegeben worden. Im Verlaufe der informellen Konsultationen mit der norwegischen Delegation zeigte sich, dass diese kaum objektiv war und die Verbesserungsvorschläge selektiv und willkürlich behandelte. Gewisse Delegationen mussten ausserdem feststellen, dass andere vom norwegischen Koordinator bevorzugt behandelt wurden. Diese seltsame Behandlungsweise wurde an den Verhandlungen in der Nacht von Donnerstag auf den Freitag offensichtlich: willkürliche Gedankensprünge, Drohungen gegenüber Delegierten, mangelnde Konsultationsbereitschaft und ungerechtfertigter Favoritismus von Seiten des Koordinators erschwerten die Konsensfindung über Gebühr.

Umstritten waren der Titel und die Gliederung des Schlussdokuments. Um die Hierarchie der KSZE-Treffen hervorzuheben wollten gewisse Delegationen keinen Bericht, sondern bloss eine "Zusammenfassung der Diskussionen". Schliesslich einigte man sich auf den Titel "Bericht an den KSZE Rat". Deutschland und die USA wollten eine Zweiteilung des Dokuments, wobei der zweite Teil ein Anhang mit der Zusammenfassung der Diskussionen sein sollte. Die Mehrheit der Delegationen, darunter die Schweiz, setzte sich für ein einheitliches Dokument ein. Kompromiss war ein einheitlicher Bericht, dessen Hauptteil bloss eineinhalb Seiten umfasst und mittels Sternchen von der Zusammenfassung der

Diskussionen abgetrennt ist. In einem Einführungsabschnitt wurde zudem ausdrücklich festgehalten, dass die Teilnehmerstaaten in der Zusammenfassung keine neuen Verpflichtungen eingehen. Trotz des unverbindlichen Charakters dieser Zusammenfassung gab die französische Delegation am Ende des Seminars fünf interpretative Erklärungen ab. Frankreich unterstrich dabei, dass es sich beim Bericht von Oslo nicht um einen im herkömmlichen Sinn dieses Begriffs von den Teilnehmerstaaten verhandelten Text handelt. Weitere Erklärungen betrafen inhaltliche Fragen der Zusammenfassung, mit denen Frankreich nicht einverstanden war. Es ist zu vermuten, dass vor allem die feindselige und parteiische Haltung des norwegischen Koordinators gegenüber Frankreich die interpretativen Erklärungen provoziert hat.

Im Teil IV des Berichts sind einige praktische Vorschläge für die zukünftige Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten im Hinblick auf die Stärkung demokratischer Institutionen enthalten. Die Zusammenarbeit zwischen kommunalen und regionalen Behörden wurde auf Initiative der Schweiz aufgenommen.

4. Divergenzen um die Erweiterung des KSZE-Büros für freie Wahlen

Schon in ihren Eröffnungsansprachen hatten sich zahlreiche Delegationen für die Erweiterung des Warschauer Büros ausgesprochen. Während die einen, darunter die Schweiz, eine bescheidene Erweiterung befürworteten, beabsichtigten andere einen massiven Ausbau des Büros zu einem Zentrum für die gesamte menschliche Dimension. Die USA, welche die Schaffung des Büros für freie Wahlen am PrepCom in Wien vorgeschlagen hatten, bangten um die zukünftigen Aufgaben dieser Stelle und wollte daraus ein "Clearing-House" für die Zusammenarbeit zwischen Ost und West beim Aufbau demokratischer Institutionen machen. Oesterreich, die CSFR, Ungarn, Italien, Polen, Bulgarien, Estland und Lettland sprachen sich für einen umfassenden Ausbau des Büros aus. Die Neutralen Finnland, Schweden und die Schweiz sprachen einem bescheidenen Ausbau das Wort. Schweden und die Schweiz hielten in einem Non-Paper fest, dass Doppelarbeit von Europarat und erweitertem Warschauer Büro vermieden werden und deshalb eine Verbindung zwischen den beiden Institutionen eingerichtet werden müsse. Diesem Anliegen wurde im Bericht Rechnung getragen. Frankreich, das sich noch in Moskau gegen eine zu starke Implikation des Europarates in der KSZE ausgesprochen hatte, änderte seine Haltung am Seminar von Oslo markant und suchte jegliche Erweiterung des Warschauer Büros zu blockieren, die zu einer Konkurrenzsituation mit dem

Europarat führen könnte. Auch die von den USA vorgeschlagene Umbenennung des Warschauer Büros in "Büro für demokratische Institutionen" fand keinen Konsens. Die französische Delegation sprach sich auch dagegen aus, dass die möglichen neuen Aufgaben des Büros im Bericht aufgezählt würden und wollte andernfalls diejenigen des Europarates auch aufgezählt wissen. In den Diskussionen der Experten hatten die Aufgaben des Europarates ohne Zweifel mehr Raum eingenommen als die zukünftigen eines erweiterten Warschauer Büros. Hier war die Zusammenfassung nicht objektiv. Erst in den letzten Stunden des Seminars konnte eine Kompromissformel gefunden werden. Im Bericht wurde erwähnt, dass sich (bloss) gewisse Teilnehmer für mögliche erweiterte Aufgaben des Warschauer Büros ausgesprochen hätten und dass eine Revision des Mandats des Büros vom zuständigen Gremium vorgenommen werden müsse. Ausserdem wurde ausdrücklich festgehalten, dass das erweiterte Büro eng mit anderen im Bereich der demokratischen Institutionen tätigen Organen zusammenarbeiten müsse. Der Europarat wurde in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben. In seiner fünften interpretativen Erklärung hob Frankreich hervor, dass die Erwähnung der Rolle des Europarates in jeder Hinsicht ungenügend sei und bedauerte gleichzeitig, dass die Meinungen der Experten in diesem Punkt nicht in ausgewogener Weise wiedergegeben worden seien.

Beim Streit um die Erweiterung des Warschauer Büros geht es vor allem um Macht und Einfluss in Europa. Frankreich fürchtet wohl nicht in erster Linie eine Konkurrenzinstitution zum Europarat, sondern dürfte den Einfluss der USA in Europa zurückbinden wollen. Die USA ihrerseits hoffen, mit dem Ausbau des KSZE Büros für freie Wahlen beim Aufbau demokratischer Institutionen in Mittel- und Osteuropa ein gewichtiges Wort mitreden zu können.

Beilage: - Bericht von Oslo an den KSZE Rat (in der Originalsprache)

p.B.72.9.15.1.(37).- DUR/LMO

Bern, 2. Dezember 1991

VERTRAULICH**KSZE- Expertenseminar über demokratische Institutionen in Oslo
vom 4. - 15. November 1991 (Schlussbericht)****EDA**

- Herr Bundesrat Felber
- Herr Staatssekretär Jacobi
- Botschafter Keusch
- Botschafter Krafft
- Generalsekretär Schaller
- Botschafter von Salis
- Botschafter J. Staehelin
- Botschafter Simonin
- Botschafterin M. von Grünigen
- Botschafter Ducrey
- Minister Godet
- Minister Lautenberg
- Herr Cameroni
- Herr Vigny
- Herr Widmer
- Europarats-Dienst
- DV, Sektion Völkerrecht
- KSZE-Dienst

EJPD

- Vizedirektor O. Jacot-Guillarmod, (BJ)

EMD

- Herr Brigadier Schärli, (Stab GGST)

Diplomatische Vertretungen in:

Ankara	Bukarest	London	Ottawa	Warschau
Athen	Den Haag	Luxemburg	Paris (2 x)	Washington (2 x)
Belgrad	Dublin	Madrid	Prag	Wien
Bonn (2 x)	Helsinki	Moskau	Rom	
Brüssel	Kopenhagen	Nikosia	Sofia	
Budapest	Lissabon	Oslo	Stockholm	

- Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat, Strassburg
- Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
- Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen, Genf
- Ständige Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen, New York
- Schweiz. Vertretung bei den VVSBM, Wien

Bern, 2. Dezember 1991

KSZE-Expertenseminar über demokratische Institutionen in Oslo
vom 4. - 15. November 1991 (Schlussbericht)

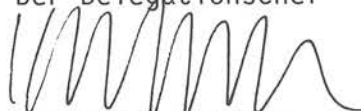
Herr Bundesrat,
Herr Staatssekretär,
Frau Botschafterin, Herr Botschafter,
sehr geehrte Damen und Herren,

In der Beilage erhalten Sie den Bericht der schweizerischen Delegation am KSZE-Expertenseminar über demokratische Institutionen, das vom 4. bis 15. November 1991 in Oslo stattfand.

Am Seminar stand der Meinungs austausch zwischen den Experten von Anfang an im Vordergrund. Im Gegensatz zu den traditionellen KSZE Treffen wurde in Oslo kein Schlusdokument ausgehandelt. Es wurde von den Teilnehmerstaaten vielmehr vereinbart, den "Bericht des KSZE-Expertenseminars über demokratische Institutionen an den KSZE-Rat" dem Rat (Gremium der Aussenminister) vorzulegen.

Die Neuerungen des Seminars haben wertvolle Erfahrungen für die zukünftige Abhaltung von Expertenseminaren im Rahmen der KSZE gebracht.

Der Delegationschef



Hansjakob Kaufmann

Zusammensetzung der Delegation

- Hansjakob Kaufmann, Botschafter im Königreich Norwegen, Delegationschef
- Reto Dürler, PA III, KSZE-Dienst, Stellvertretender Delegationschef
- Dieter Pfirter, Direktor für Völkerrecht, Sektion Völkerrecht
- Prof. Giorgio Malinverni, Universität Genf, verwaltungsexterner Experte