

p.B. 58.71. CSCE  
p.B.72.9.15.1.(30).- WI/LMO

Bern, 1. November 1991

~~KJ~~

VERTRAULICH

**Bericht der Schweizer Delegation über das KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten (Genf, 1. - 19.7.91)**

Ergänzung zum Bericht vom 12. August

**EDA**

- Herr Bundesrat Felber
- Herr Staatssekretär Jacobi
- Botschafter F. Staehelin
- Botschafter Keusch
- Botschafter Krafft
- Generalsekretär Schaller
- Botschafter von Salis
- Botschafter J. Staehelin
- Botschafter Simonin
- Botschafterin M. von Grünigen
- Botschafter Ducrey
- Herrn Vizedirektor E. Iten
- Minister Godet
- Minister Lautenberg
- Herr Cameroni
- Sekretariat BRF
- Europarats-Dienst
- KSZE-Dienst
- Herr Widmer
- Frau Schläppi
- Herr Dürler

**EDI**

- Herrn Rolf Ritschard, Bundesamt für Kultur

**Diplomatische Vertretungen in:**

Ankara	Bukarest	London	Ottawa	Warschau
Athen	Den Haag	Luxemburg	Paris	Washington
Belgrad	Dublin	Madrid	Prag	Wien
Bonn	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, 1. November 1991

KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten, Genf, 1. - 19. Juli 1991

---

Im Bericht des Chefs der Schweizer Delegation am KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten werden Ablauf und Ergebnisse dieses Treffens mit viel Weitsicht analysiert. In einigen Bereichen bedarf der Bericht indessen nach Ansicht der übrigen Delegationsmitglieder (EDA und EDI) einer Ergänzung oder einer anderen Wertung. Insbesondere sind sie der Ansicht, dass das Genfer Treffen, bei aller Kritik, insgesamt eine wesentlich positivere Wertung verdient als im Schlussbericht.

#### 1. Zur Vorbereitung

Die Schweiz, welche dieses Treffen anregte, setzte sich mit grossem Nachdruck für die Abhaltung ein. Dies war um so nötiger, als sich am Anfang viele Staaten gegen ein solches Treffen sträubten. Die Schweiz war sich auch bewusst, welche Bedeutung einer Minderheitenkonferenz zukommt. Denn seit der Zwischenkriegszeit gab es in Europa keine Veranstaltung, welche sich ausschliesslich diesem Thema widmete. Deshalb wurde die Vorbereitung des Treffens auch besonders sorgfältig an die Hand genommen. Bevor der designierte Delegationschef sein Amt in Bern antrat, wurden nicht bloss alle Botschaften in den KSZE-Staaten angeschrieben, sondern es wurde auch eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese arbeitete seit dem Spätherbst 1990 Positionen und Vorschläge für die schweizerische Delegation aus. Ueberdies wurde ein akademischer Beirat geschaffen, welcher vier grössere Studien und vier kleinere Beiträge zum Problem der Minderheiten in Europa erstellte. Mit diesem Beirat fanden auch individuelle und gemeinsame Sitzungen statt. Die Bemerkung des Delegationschefs, wonach dieses Treffen nicht sorgfältig genug vorbereitet worden sei, trifft nicht zu. Tatsächlich ist in den letzten Jahren - abgesehen von der friedlichen Streitbeilegung, die sich auf eine jahrelange, um nicht zu sagen jahrzehntelange Vorbereitung stützen kann - kein KSZE-Treffen so intensiv und in so breitem Kreis vorbereitet worden.



- 2 -

## 2. Zum Verlauf des Treffens

Genf war erwartungsgemäss kein einfaches Treffen. Kompromisse mussten überall formuliert werden. Unglücklich aber war, dass der Schweizer Delegationschef immer wieder betonte, in der Schweiz gäbe es keine nationalen Minderheiten. Diese Ansicht kann man durchaus vertreten. Aber wenn man sie häufig vorträgt, vermittelt man den Eindruck, das Minderheitsthema gehe inhaltlich die Schweiz nichts an. Eine ähnliche Haltung hatte die Schweiz ja lange auch auf anderen Gebieten eingenommen, also etwa: Man ist für ein gemeinsames Europa, aber ohne uns. Glücklicherweise wurde diese Ansicht auf den Ausflügen ins Tessin und in den Kanton Graubünden von den jeweiligen regionalen oder lokalen Vertretern korrigiert.

Diese <sup>(saloppe)</sup> degagierte Haltung kam auch in der sogenannten "Clause 12" oder, wie sie in Genf genannt wurde, "Clause Ritter" zum Ausdruck. Sie besagt, dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führen müssen. Dies trifft gewiss zu. Aber die Besorgnis, welche diese Feststellung in Form einer allgemeinen Bestimmung erweckte, zeigt sich schon darin, dass nicht weniger als sieben Staaten eine interpretative Erklärung zu diesem Abschnitt abgaben - ein in der Geschichte der KSZE ziemlich seltener Vorgang. Die Gefahr, dass dieser Passus nur allzugerne als "clause échappatoire" benutzt wird, war den meisten Delegationen bewusst.

Die Schweizer Delegation setzte sich mit viel Verve für den **Beobachtermechanismus** ein. Dieses Thema wurde von uns prioritär behandelt. War dies ein Irrtum? Die Schweiz hatte immer die Ansicht vertreten, dass die Verabschiedung von Standards und Normen zwar wichtig ist, dass aber deren Einhaltung noch mehr Aufmerksamkeit verdient. In diesem Sinne brachten wir diesen wichtigen Vorschlag ein. In Genf kamen wir trotz grossem Einsatz mit unserem Anliegen nicht durch. Aber beträchtliche Vorarbeit wurde geleistet. Ohne das Genfer Treffen wäre der Erfolg in Moskau nur schwerlich möglich gewesen. Dort wurde ein Mechanismus verabschiedet, der teilweise über dem liegt, was man in Genf zu erhoffen wagte. Nachträglich darf man wohl sagen, dass die Hartnäckigkeit, mit welcher die Schweizer Delegation dieses wichtige Anliegen verfochten hat, gerechtfertigt war.

### 3. Zur allgemeinen Einschätzung

Schaut man, was bis anhin in anderen internationalen Foren zum Schutz von nationalen Minderheiten geschehen ist, dann hat man Grund, mit dem Genfer Treffen zufrieden zu sein. Die Vereinten Nationen brachten bisher keine allgemein akzeptierte Definition zustande. Im Europarat verläuft die Diskussion sehr harzig. So wurde beispielsweise der "Venedig-Kommission" ("Commission européenne pour la Démocratie par le Droit") nicht einmal gestattet, ihren Entwurf im Namen des Europarates in Genf einzuführen.

Eine nüchterne Betrachtung ergibt, dass erstmals ein offener Gedankenaustausch unter allen KSZE-Teilnehmerstaaten erfolgte. Im Dokument von Genf sind auch etliche **neue Massnahmen** enthalten, die weiterführen. Zu diesen gehören: Die Bestimmung, dass Minderheitenprobleme nicht ausschliesslich eine nationale Angelegenheit sind und somit internationale Demarchen zugunsten von Minderheiten nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen werden können; die Empfehlung, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch im Kontext von nationalen Minderheiten zu fördern; die Möglichkeit, Wahlbeobachtungen auch bei Wahlen auf regionaler oder lokaler Ebene vorzunehmen - eine Bestimmung, welche für Minderheiten oft wichtiger sein kann als Wahlen auf nationaler Ebene. Dass das Genfer Treffen wertvolle Vorarbeit für den Mechanismus in der menschlichen Dimension leistete, wurde schon erwähnt.

Weshalb der schweizerische Einsatz zugunsten nationaler Minderheiten unseren Bemühungen im Bereich der **friedlichen Streitbeilegung** abträglich sein soll, ist nicht einsichtig. Eine derartige Ansicht wurde übrigens in Genf auch nirgends gehört. Tatsächlich ist es nicht so, dass die beiden Bereiche einander das Wasser abgraben. Sie ergänzen sich vielmehr. Bezeichnenderweise sind es überwiegend die gleichen Staaten, welche sich sowohl gegen Fortschritte bei der friedlichen Streitbeilegung als auch bei den nationalen Minderheiten stemmen. Gute Verhandlungsergebnisse auf einem Gebiet dürften sich positiv auf das andere auswirken.

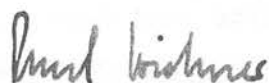
Schliesslich darf man festhalten, dass sich das **Genfer Treffen positiv auf das Ansehen der Schweiz** ausgewirkt hat. Unser Land hat frühzeitig - und somit auch rechtzeitig - eine wichtige Initiative ergriffen. Denn tatsächlich kann es keine politische Neuordnung in Europa geben, wenn das Problem der nationalen Minderheiten nicht ernsthaft behandelt wird. Die Schweiz erkannte diesen



- 4 -

Sachverhalt und lenkte die Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft darauf. Viele Staaten würdigten dies in Genf. Wie dringend nötig die Schweizer Initiative war, beweist der Fall Jugoslawien zur Genüge. Auf der Jugoslawien-Konferenz im Haag bilden die Minderheitenfragen eine Scharnierstelle im Lösungsversuch. Dass im Vertragsentwurf der EG vom 23. Oktober auf den Bericht des KSZE-Treffens von Genf verwiesen wird, dürfte beweisen, dass das von der Schweiz initiierte Treffen über den Tag hinausweist. Genf entsprach wohl dem, was Bundesrat Felber in seiner Eröffnungsrede als Hoffnung ausdrückte, nämlich: dass dieses Treffen "einen wichtigen Schritt in Richtung neuer Lösungen" bilde. Es war ein Schritt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger - ein Schritt, der immerhin bereits operationell verwertbar ist; so geschehen in Den Haag, so geschehen aber auch in Sofia, wo dank den Interventionen von KSZE-Staaten die Partei der Türkischstämmigen zu den Wahlen vom letzten Monat zugelassen wurde.

Im Namen der erwähnten Delegationsmitglieder  
der stellvertretende Delegationschef



Paul Widmer