

p.B.72.9.15.1.(31).-DUR/LMO

Bern, 28. Oktober 1991

Vertraulich

Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE
Moskauer Treffen, 10. September - 4. Oktober 1991

S C H L U S S B E R I C H T

1. Der Ablauf des Treffens

Das dritte Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE fand vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 in Moskau statt. Es war das letzte einer Serie von drei Treffen, die am KSZE Hauptfolgetreffen von Wien (1989) festgelegt worden sind. Das erste fand im Juni 1989 in Paris, das zweite im Juni 1990 in Kopenhagen und das dritte im September/Oktober 1991 in Moskau statt. Die jährliche Folge der Treffen der Konferenz gründete auf dem Gedanken, dass die KSZE-Teilnehmerstaaten regelmässig die Einhaltung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension überprüfen und über deren Verbesserung beraten können.

Vor der offiziellen Eröffnung des Treffens rief der amtierende Vorsitzende des Rates, Aussenminister Genscher, ein zusätzliches Treffen der Aussenminister ein, an dem die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen in die KSZE aufgenommen wurden. Die drei neuen Teilnehmerstaaten verpflichteten sich je in einem Schreiben an den Vorsitzenden, alle KSZE-Verpflichtungen einzuhalten und die KSZE Schlussakte sowie die Pariser Charta sobald als möglich zu unterzeichnen.

Das eigentliche Treffen wurde von Präsident Gorbatschow eröffnet. In seiner Ansprache an die Vertreter der Teilnehmerstaaten stellte er die zukünftige Sowjetunion als starke Union unabhängiger und souveräner Staaten und als

Bollwerk von Demokratie und Freiheit dar. Die westlichen Industriestaaten rief er eindringlich zur wirtschaftlichen Hilfe auf und warnte sie gleichzeitig vor den Auswirkungen eines möglichen Bürgerkrieges und einer Massenflucht. Weiter versprach er radikale Wirtschaftsreformen und wies darauf hin, dass die Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung harmonisiert werden muss.

Die ersten beiden Tage des Treffens waren den Eröffnungsreden der Vertreter der Teilnehmerstaaten vorbehalten. Fast ausnahmslos hielten die Aussenminister die Reden. Ohne Vorankündigung gab der niederländische Minister H. van den Broek dem Vizepräsidenten der EG-Kommission das Wort. Die Erweiterung des Mechanismus der menschlichen Dimension wurde von beinahe allen Sprechenden befürwortet. Zahlreiche Minister sprachen auch schon Themen an, über die später von den Delegationen Vorschläge unterbreitet wurden.

Gemäss dem Mandat beherrschten die Diskussionen über die Anwendung der KSZE-Bestimmungen (sogenannte Implementierung) den Verlauf des Treffens während den ersten beiden Wochen. Die dritte und die vierte Woche standen ganz im Zeichen der Erarbeitung des Moskauer Dokuments. An einer informellen Sitzung der Delegationschefs wurde bestimmt, dass die 48 Vorschläge je nach Thema aufgeteilt und einer der drei Arbeitsgruppen zugewiesen würden. Als Koordinatoren der Arbeitsgruppen wurden der österreichische und der norwegische Delegationschef sowie ein erfahrenes Mitglied der sowjetischen Delegation erkoren. Die Sitzungen der Arbeitsgruppen fanden in der Regel im Anschluss an die formellen Sitzungen der Arbeitsorgane statt und wurden am Samstag der dritten Woche abgeschlossen. Zu Beginn der vierten Woche tagte eine einzige Redaktionsgruppe unter dem Vorsitz des österreichischen Hauptkoordinators. Weitere Änderungen am Dokumentsentwurf wurden von den interessierten Delegationen in informellen Konsultationen besprochen und dem Hauptkoordinator vorgebracht. Obschon der Entwurf am Mittwoch grösstenteils bereinigt war, konnte er erst am Donnerstagabend angenommen werden, weil die britische Delegation auf die Zustimmung für das obligatorische Berichterstatteverfahren bei der Drohung schwerwiegender Gefahren warten musste, die nach einer dringlichen Kabinettsitzung gegeben wurde.

In den Plenarsitzungen vom 27. September resp. vom 3. Oktober 1991 brachte die sowjetische Delegation im Auftrag des Exekutivsekretärs des Treffens das Anliegen Georgiens und Armeniens auf volle Teilnahme am KSZE-Prozess vor. Für das Ersuchen Georgiens stellte der Tagespräsident fest, dass kein Konsens für die Aufnahme bestehe. In einer kurzen Intervention machte der sowjetische Delegationschef implizit klar, dass nicht allein seine Delegation den Konsens verweigert hatte, was durchaus zutraf. Ueber das Ersuchen Armeniens wurde - möglicherweise wegen des späten Vorbringens - am Treffen nicht befunden.

2. Die Implementierungssitzungen

Die Diskussionen über die Verwirklichung der KSZE-Bestimmungen durch die Teilnehmerstaaten fielen durch ihre Länge und oft auch durch ihre Vehemenz auf. Im Gegensatz zum Kopenhagener Treffen im Juni 1990, das von der Euphoriestimmung in Europa gekennzeichnet war, wurde das Moskauer Treffen von den Geschehnissen im Balkan überschattet. Der Bürgerkrieg in Jugoslawien stand zwar nicht im Zentrum der Diskussionen. Dies war ohne Zweifel darauf zurückzuführen, dass sich die EG dieses Problems mit einer gewissen Ausschliesslichkeit angenommen hatte. Ausserdem wurde der Jugoslawienkonflikt von der KSZE in verschiedenen Dringlichkeitssitzungen besprochen. Von verschiedenen Delegationen wurde die desolante menschenrechtliche Situation der Kosovo-Albaner kritisiert. Die jugoslawische Delegation - in die Defensive gedrängt - griff in der Folge Bulgarien und Griechenland scharf an und bezichtigte diese beiden Staaten, ihre KSZE-Verpflichtungen gegenüber nationalen Minderheiten krass zu missachten. Ausserdem hob Jugoslawien hervor, dass es wegen der betrüblichen Lage der Mazedonier in Griechenland die erste Stufe des Mechanismus der menschlichen Dimension angerufen habe. Die albanische Delegation setzte sich mehrmals stark für die Rechte der Kosovo-Albaner ein, was von Jugoslawien sogleich schroff zurückgewiesen wurde. Dieses beschuldigte Albanien vielmehr des Irredentismus und der Aufstachelung der Kosovo-Albaner gegen Jugoslawien. Einen unschönen Schlagabtausch lieferten sich die Türkei und Griechenland. Die Türkei griff das Problem der türkischen Minderheit in Griechenland auf und prangerte an, dass die Muftis neu vom Staat ernannt wurden. Die türkische Delegation hob aber auch hervor, dass sämtliche Nachbarstaaten Griechenlands mit dessen

Minderheitenpolitik unzufrieden seien; Griechenland anerkenne gewisse Minderheiten überhaupt nicht oder erlaube deren Diskriminierung ausdrücklich. Die Antwort auf diese Beschuldigungen war kurz: Griechenland bezeichnete die menschenrechtliche Situation in der Türkei als eines europäischen Staates unwürdig.

Das in der bulgarischen Verfassung verankerte Verbot von Parteien, die auf der Grundlage der Ethnizität ihrer Mitglieder gebildet werden, gab verschiedenen Delegationen Anlass zu mahnenden Worten an die bulgarische Delegation. Der Konflikt zwischen Armenien und Aserbeidschan gab ebenfalls Anlass zu besorgten Interventionen. In der sowjetischen Delegation kam der Aussenminister Aserbeidschans zum Wort. Armenien hatte sich geweigert, angesichts der angestrebten Unabhängigkeit einen Vertreter in die sowjetische Delegation zu schicken. Es hatte die Delegation der CSFR pbeauftragt, seine Interessen wahrzunehmen. Schliesslich konnte der armenische Vertreter aber nicht das Wort in der tschechoslowakischen Delegation ergreifen. Er suchte vielmehr den Kontakt mit den Delegationen mittels armenischer Exilorganisationen.

In anerkennenswerter Selbstkritik gab der sowjetische stellvertretende Delegationschef S. Kovaljov, ehemaliger Verbannter und Mitglied der Helsinki-Vereinigung, zu bedenken, dass die menschenrechtliche Situation in der Sowjetunion noch nicht zufriedenstellend sei. Er sprach sich für die Revision der Militärdienstgesetzgebung und die Annahme eines zivilen Ersatzdienstes in der Sowjetunion aus. Ein Gesetzesvorschlag dafür liege bereits vor. Verschiedene Delegationen hoben hervor, dass das sowjetische Ausreisegesetz, welches 1993 in Kraft treten soll, noch zu restriktiv sei. Die Klauseln betreffend Geheimnisträger könnten zu Willkür führen, weil sie zu vage seien.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die frühere Polarisierung zwischen Ost und West mehr und mehr durch eine zunehmende Zerstrittenheit zwischen den Staaten des Balkans abgelöst worden ist. Erste Anzeichen dafür hatten sich bereits am Kopenhagener Treffen gezeigt. Es ist für die Zukunft wichtig, dass sich die KSZE vermehrt mit dieser Region auseinandersetzt und eine aktive Rolle bei der Lösungssuche für die ausstehenden Probleme übernimmt. Die laufende Entwicklung des Prozesses stellt ihr dafür die nötigen Mechanismen zur Verfügung.

3. Die Vorschläge und die Arbeitsgruppen

Die Zahl der von den Teilnehmerstaaten eingereichten Vorschläge war am Moskauer Treffen besonders hoch. Einschliesslich des Dokumententwurfes lagen bei Konferenzende insgesamt 49 Vorschläge vor. Ein eindringlicher Appell der Koordinatoren, bis am Donnerstag der dritten Woche alle Vorschläge zu unterbreiten, wurde nicht befolgt. Die Koordinatoren teilten die Vorschläge je einer der drei Arbeitsgruppen zu. Der norwegische Delegationschef koordinierte die Arbeitsgruppe "Rechtsstaat und demokratische Institutionen". Die Gruppe, welche die Weiterentwicklung des Mechanismus der menschlichen Dimension behandelte, stand unter der Leitung des österreichischen Delegationschefs, der gleichzeitig Chef der Koordinatoren war. Die Gruppe "Menschenrechte und übrige humanitäre Fragen" wurde vom Verantwortlichen für Menschenrechtsfragen im sowjetischen Aussenministerium koordiniert. Bei den Diskussionen in den Arbeitsgruppen zeigte sich schon bald, dass viele Vorschläge nicht konsensfähig waren und entweder ganz wegfielen oder stark abgeschwächt wurden. Besonders in der letzterwähnten Gruppe, der auch jene Vorschläge zugeteilt wurden, welche sich nicht einreihen liessen, wurde etwa ein Drittel der Vorschläge eliminiert.

Angesichts der grossen Anzahl der Vorschläge werden hier nur die wichtigsten von ihnen hervorgehoben. An erster Stelle sind diejenigen zur Erweiterung des Mechanismus der menschlichen Dimension zu nennen. Seit dem klaren Bekenntnis von Genf war es der Wille aller Teilnehmerstaaten, in diesem Bereich Fortschritte zu machen. Die verschiedenen Vorschläge zeigten indessen, dass die Bestrebungen nicht alle in die gleiche Richtung gingen. Die USA brachten ihre Idee der Mission der Guten Dienste, die vom betroffenen Staat eingeladen wird und somit bloss Elemente der Freiwilligkeit enthielt, wieder ein. Die EG-Staaten konnten sich bloss auf einen Kompromiss einigen, der ebenfalls keinen zwingenden Charakter hatte und dem Vorschlag der USA sehr ähnlich war. Nachdem sich die EG nicht auf ein obligatorisches Verfahren einigen konnte, machten die Niederlande den Vorschlag, dass vier Staaten zusammen eine Berichterstattemission in einen bestimmten Staat entsenden können. Die vorgeschlagenen Modalitäten für diese Mission waren sehr kompliziert. Breite Zustimmung fand der von Norwegen formulierte Vorschlag mit dem Arbeitstitel "comprehensive approach". Er versuchte, die verschiedenen Ideen zu bündeln und enthielt

auch den schweizerischen Vorschlag des Berichterstatters. Insgesamt wurde dieser Vorschlag von 23 Staaten mitgetragen.

Ein von Deutschland unterbreiteter und von neun weiteren Staaten unterstützter Vorschlag sah vor, dass die Teilnehmerstaaten gewaltfreie Massnahmen im Falle von ernsthaften Verletzungen der grundlegenden KSZE-Bestimmungen durch einen Staat ergreifen könnten, ohne dass der betroffene Staat damit einverstanden zu sein braucht. Dieser Vorschlag gab zu vertieften Diskussionen Anlass und wurde von vielen Seiten begrüsst. Es hat sich indessen gezeigt, dass die Zeit für ein so radikales Abgehen vom Konsens in der KSZE nicht reif war, denn der Vorschlag fand nicht die Zustimmung von allen Teilnehmerstaaten. Ganz im Zeichen der Zeit stand ein sowjetischer Vorschlag, der die Einhaltung von menschenrechtlichen Mindeststandards auch bei einem Ausnahmezustand forderte. Einen ähnlichen Vorschlag hatte die niederländische Delegation 1990 in Kopenhagen gemacht, der damals aber nicht ins Dokument aufgenommen wurde. Ein gemeinsamer Vorschlag von Portugal und Schweden zur graduellen Abschaffung der Todesstrafe wurde von 23 Staaten, darunter der Schweiz, mitgetragen. Er scheiterte jedoch an der Ablehnung durch Grossbritannien und die USA. Zur Verbesserung der Stellung von nationalen Minderheiten lagen insgesamt drei Vorschläge vor. Der umfassendste von ihnen entstand unter aktiver Teilnahme der Schweiz und wurde von insgesamt acht Staaten mitgetragen. Leider scheiterte jegliches Vorwärtskommen in diesem Bereich am kategorischen Nein Frankreichs. Ohne Zweifel kam die Opposition Frankreichs auch gewissen anderen Staaten gelegen. Ein von der Türkei initiiertes und von fünf weiteren Staaten mitgetragener Vorschlag zur Verbesserung des Loses der Wanderarbeiter in den Teilnehmerstaaten wurde vor allem auf Wunsch Deutschlands erheblich abgeschwächt. Der Umstand, dass in Jugoslawien zwei sowjetische Journalisten vermisst sind, veranlasste die Delegation der UdSSR zur Eingabe von zwei entsprechenden Vorschlägen (Informationsrecht der Journalisten während eines Ausnahmezustandes sowie Schutz von Journalisten bei gefährlichen Einsätzen). Grosse Unterstützung fand der Vorschlag Kanadas, die Rechte der Frauen in der KSZE festzuhalten. Ein ebenfalls von Kanada initiiertes und von den skandinavischen Staaten mitverfasster Vorschlag zum Schutz von Ureinwohnern fand zunächst Opposition bei den USA. Nachdem der Vorschlag entsprechend abgeändert worden war, verweigerte ihm Frankreich den Konsens, was sämtliche Mitverfasser stark irritierte. Zwei Vorschläge wurden zur Verbesserung der

Stellung der nichtstaatlichen Organisationen im KSZE-Prozess eingereicht. Obwohl sie von Griechenland bekämpft wurden, konnte ein entsprechender Abschnitt ins Dokument aufgenommen werden. Die Schweiz unterbreitete einen Vorschlag, der das Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens, des Wohnsitzes, der Korrespondenz und der elektronischen Mitteilungen zum Inhalt hatte. Dieser Vorschlag wurde von sieben weiteren Staaten aktiv unterstützt und fand auch Eingang ins Dokument. Auf weitere Vorschläge wird bei der Kommentierung des Moskauer Dokumentes eingegangen.

Die Diskussionen in den informellen Redaktionsgruppen waren gut, und die Arbeit konnte verhältnismässig zügig vorangetrieben werden. In der Regel zeigte es sich relativ schnell, ob ein Vorschlag den Konsens finden würde. Einzig in der Gruppe "Menschenrechte und übrige humanitäre Fragen" gab es gewisse Probleme. Die Diskussion über nationale Minderheiten, die schliesslich nur zu einem mageren schriftlichen Resultat führte, dauerte fast fünf Stunden. Die Vielfalt der Vorschläge, die mangelnde Kohärenz unter ihnen und die Brisanz verschiedener Themen überforderten den eher alten Denkmustern verhafteten Koordinator zusehends. Dies führte dazu, dass gewisse Bereiche dieses Dokumentsteils vom Hauptkoordinator nochmals zur Diskussion gestellt werden mussten. Ein von Kleinstaaten wiederholt erhobenes Anliegen, die Sitzungen der Arbeitsgruppen nicht gleichzeitig abzuhalten, konnte nicht vollumfänglich berücksichtigt werden. Erfahrungsgemäss brauchte es einen gewissen Zeitdruck, um den Willen zum Konsens zu schmieden. Der sanfte aber bestimmte Druck des Hauptkoordinators, der keinen Hehl daraus machte, dass er bereits am Donnerstag der vierten Woche Moskau verlassen musste, hat dazu geführt, dass die Arbeiten rechtzeitig beendet werden konnten. Die Annahme des Dokuments wurde zwar um einen Tag verzögert, weil die britische Delegation kein grünes Licht für das obligatorische Berichterstatterverfahren bei schwerwiegender Gefahr erhalten hatte. Nach einer dringlichen Kabinettsitzung in London konnte letztlich auch Grossbritannien den Abschnitt annehmen, gemäss dem zehn Staaten bei schwerwiegender Gefahr eine Berichterstattermission in beschleunigtem Verfahren in einen Teilnehmerstaat entsenden können (vgl. dazu Ziffer 6).

4. Die verschiedenen Ländergruppen

Die in der KSZE traditionellen Ländergruppen haben sich allmählich gewandelt oder aufgelöst. Die Gruppe der Staaten des Warschauer Paktes bestand 1989 zwar formell noch, hatte aber bereits am Kopenhagener Treffen keine gemeinsamen Sitzungen mehr. Die Erosion der Ländergruppen setzte sich in Moskau fort. Wegen der Jugoslawienkrise traten die N+N-Staaten nie zusammen, was für kleinere Länder der +N schmerzlich war. Zwar besteht die Gruppe formell weiter, doch es ist zweifelhaft, ob sie in Zukunft in ihrer bestehenden Zusammensetzung weiterexistieren wird. Eine zu Beginn des Treffens intensive Zusammenarbeit der vier neutralen Staaten hat sich wieder abgekühlt, nachdem Oesterreich mehr und mehr eigene Wege ging und den Kontakt zu einem weiteren Kreis von vorab mittel- und osteuropäischen Staaten suchte. Die österreichische Delegation machte klar, dass sie nicht an den Fortbestand traditioneller Gruppen glaubte und befürwortete sachbezogene Ad-hoc Gruppen. Schliesslich ergab sich eine eher lockere, doch substantielle Zusammenarbeit zwischen den drei Neutralen Finnland, Schweden und der Schweiz.

Die Pentagonale war am Kopenhagener Treffen zum ersten Mal in der KSZE in Erscheinung getreten. Sie hat sich indessen nie als kohärente Gruppe etabliert. Im Juli 1991 hat sie sich durch den Beitritt Polens zur Hexagonale entwickelt, die am KSZE Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf einen gemeinsamen Vorschlag einreichte. Am Moskauer Treffen ist die Hexagonale nicht mehr aufgetreten. Die Ereignisse in Jugoslawien haben auch diese Gruppe gezwungen, ihre Aktivitäten zu suspendieren.

Die Gruppe der NATO-Staaten trat regelmässig zusammen; sie reichte jedoch keinen gemeinsamen Vorschlag ein. Der Umstand, dass diese Gruppe am Minderheitentreffen in Genf den Dokumentsentwurf unter der Führung der USA unterbreitet hatte, wurde selbst von gewissen NATO-Mitgliedern nicht als wiederholenswerte Errungenschaft betrachtet.

Die EG-Staaten haben ihre Stellung seit 1990 stets ausgebaut. Am Moskauer Treffen hatte diese Gruppe regelmässige Zusammenkünfte; das Resultat ihrer Beratungen war aber eher bescheiden. Die EG-Staaten reichten zwei gemeinsame Vorschläge ein (einen zum Mechanismus/einen zum Europarat), die jedoch wenig Schlagkraft hatten. Es zeigte sich, dass die Meinungen in dieser

Gruppe sehr oft beträchtlich auseinander gingen. Aus informellen Gesprächen war zu erfahren, dass die Gruppe der EG-Staaten eine bedeutendere Rolle zu spielen beabsichtigt hatte, als dies in Wirklichkeit dann zutraf. Auch das Bestreben der EG-Staaten, einen der drei Koordinatoren aus ihrer Reihe zu bestimmen, erfüllte sich nicht. Es ist zu erwähnen, dass die niederländische Präsidentschaft am Moskauer Treffen gewisse Schwächen offenbarte, die die Rolle der EG-Staaten allgemein beeinflusst hat. Im Gegensatz zu anderen KSZE Treffen kann mit Recht festgestellt werden, dass am Moskauer Treffen keine Ländergruppe eine dominante Rolle gespielt hat, obwohl die Vorherrschaft der EG - wenngleich bloss latent - stets spürbar war, was aber nicht ihr allein zuzuschreiben war.

5. Kontakte mit NGO's

Die sowjetischen Behörden hatten schon frühzeitig ein Sekretariat für die Parallelveranstaltungen der nichtstaatlichen Organisationen errichtet, das jedoch wegen seines staatlichen Charakters geringes Vertrauen hervorrief. Veranstalter von Parallelaktivitäten konnten aus logistischen Gründen (Einreisevisa, Räumlichkeiten etc.) dieses Sekretariat nicht umgehen. Dies veranlasste die Internationale Helsinki-Vereinigung beispielsweise dazu, ihre Parallelveranstaltung kurz vor der Eröffnung des Moskauer Treffens in Vilnius abzuhalten.

Die innenpolitischen Ereignisse wirkten sich auch auf die geplanten Parallelveranstaltungen aus. Die positive Entwicklung erlaubte es, dass auch ganz unabhängige Organisationen auftreten konnten und in ihren Äusserungen völlig frei waren. Die plötzliche Freiheit bewirkte indessen, dass zahlreiche Themen wenig mit der KSZE zu tun hatten und dass die Veranstaltungen manchmal einem Jahrmarkt der Meinungen glichen.

Das Konferenzgebäude war während der Arbeitszeiten des Treffens durch einen äusseren und einen inneren Gürtel geschützt. Der äussere wurde von der Miliz gebildet, die den Auftrag hatte, bloss Personen mit dem entsprechenden Konferenzabzeichen durchzulassen. Personen ohne Ausweis hatten anfangs keinen Zutritt zum Areal, später nur an den Tagen mit Plenarsitzungen. Die Zulassung zum Konferenzgebäude wurde aber allgemein liberal gehandhabt. Die Personen, die ins Gebäude gelangten, wurden nach ihren

Personalien und Anliegen befragt, und danach setzte sich die zuständige Stelle mit der gewünschten Delegation in Verbindung. Die Kontaktvermittlung zwischen der NGO und der jeweiligen Delegation wurde speditiv und zuvorkommend abgewickelt. Die meisten NGO-Vertreter und Privatpersonen erhielten ein Abzeichen, das es ihnen erlaubte, die Delegationen auch in ihren Büros aufzusuchen. Die zuständige Stelle des Exekutivsekretariats leistete allgemein gute Arbeit und zeigte gegenüber allen Beteiligten Entgegenkommen, soweit dies von der Delegation beurteilt werden konnte.

Viele NGO-Vertreter waren von Kopenhagen her schon bekannt; zu nennen sind hier die Vertreter von Kurdenorganisationen, von Mazedoniern, der "Conference on Soviet Jewry" sowie von Ukrainern. Von den namhaften Organisationen waren die Internationale Helsinki-Vereinigung, die Konferenz Evangelischer Kirchen, HEKS sowie die internationale Gesellschaft für Menschenrechte anwesend. Auch tauchten neue Organisationen und Interessenvertreter auf: die Gruppe der Völkerschaften ohne nationale Hoheit, das "Forum of Citizens of Soviet Occupied Countries", die "Democratic League of Kosovo-Prishtina" und andere. Auffallend war, dass sich die meisten Organisationen für benachteiligte Nationalitäten oder nationale Minderheiten einsetzten. Gruppen, die die Ahndung individueller Menschenrechtsverletzungen zum Ziel haben, waren weniger zahlreich. In diesem Bereich suchten viele Einzelpersonen Schutz und Rat bei den Delegationen. Meist handelte es sich bei ihnen um Menschen, die aus Gründen ihrer Vergangenheit oder schlicht wegen der desolaten wirtschaftlichen Lage in der Sowjetunion ihre Arbeitsstellen verloren hatten. Zahlreiche von ihnen hatten auch Wirtschaftskriminalität und Korruption denunziert und waren deshalb entlassen worden. Die strenge Wohnsitzpflicht verhindert, dass diese Leute an einem anderen Ort eine Arbeitsstelle suchen können. Die wirtschaftliche Umgestaltung in der Sowjetunion schafft schon jetzt zahlreiche soziale Härtefälle. Es ist durchaus verständlich, dass die Betroffenen, denen jahrelang das Recht auf Arbeit garantiert war, sich durch die plötzliche Arbeitslosigkeit eines grundsätzlichen Menschenrechts beraubt fühlen.

6. Das Dokument von Moskau

Die Annahme verfeinerter Mechanismus-Verfahren mit verschiedenen zwingenden Elementen ist der markanteste Fortschritt, der am Moskauer Treffen erzielt worden ist. Um seine Bedeutung hervorzuheben, einigten sich die Teilnehmerstaaten, die Ergänzung des Mechanismus der menschlichen Dimension an den Anfang des Dokuments zu stellen. Die Verfahren scheinen auf den ersten Blick eher kompliziert, sind aber das Resultat verschiedener Anliegen, denen im austarierten Gleichgewicht gleichsam Rechnung getragen wurde. Die Verfahrensstufen stehen in einer Hierarchie zueinander. Zwei Hauptelemente kennzeichnen die Verfahren: zunächst die Bereitschaft des betroffenen Staates und danach die Schwere der Verletzungen von KSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension.

In einer ersten Stufe kann ein Teilnehmerstaat die Hilfe einer KSZE Mission beantragen; er wählt dabei die drei Mitglieder der Mission aus der Expertenliste selber aus. Die Expertenmission sammelt Informationen und bietet hernach ihre guten Dienste zur Förderung des Dialogs zwischen den betroffenen Parteien an. Der beantragende Staat ist frei, das Mandat der Mission mit dieser festzulegen und ihr dabei weitere Dienste zu übertragen. Innerhalb von drei Wochen unterbreitet die Mission dem beantragenden Staat ihren Bericht, den dieser - zusammen mit seinen Lösungsvorschlägen - der KSZE Institution zukommen lässt. Der Ausschuss Hoher Beamter kann den Bericht und die Kommentare des beantragenden Staates diskutieren und entsprechende Folgehandlungen in Betracht ziehen.

In einer zweiten Stufe kann ein oder können mehrere Teilnehmerstaaten fordern, dass sich die KSZE Institution erkundigt, ob ein Staat bereit ist, eine Expertenmission zur Erörterung einer klar definierten Menschenrechtsfrage einzuladen. Ist dieser Staat dazu bereit, findet das Verfahren analog zur oben beschriebenen Stufe seinen Verlauf. Ist der betroffene Staat der Aufforderung, eine Expertenmission einzuladen, nicht nachgekommen, oder ist die Frage mittels der Mission nicht gelöst worden, so kann der ersuchende Staat oder können die ersuchenden Staaten mit Unterstützung weiterer Teilnehmerstaaten, insgesamt mindestens sechs, die Erstellung einer dreiköpfigen Berichterstattemission initiieren. Dieser Entscheid wird der KSZE Institution mitgeteilt, die ohne Verzug sämtliche Teilnehmerstaaten benachrichtigt. Die Berichterstattemission wird wie folgt zusammengesetzt:

ein Mitglied wird vom ersuchenden oder den ersuchenden Staaten ernannt, das zweite Mitglied wird vom ersuchten Staat ernannt, und der dritte Berichterstatter wird von diesen beiden ausgewählt. Der Bericht der Mission wird zusammen mit den allfälligen Bemerkungen der betroffenen Teilnehmerstaaten von der KSZE Institution allen Teilnehmerstaaten übermittelt. Er kann am nächsten ordentlichen Treffen des Ausschusses Hoher Beamter diskutiert werden.

In einer vierten Stufe können insgesamt zehn Staaten eine Berichterstattermission in einen Teilnehmerstaat entsenden, in dem eine besonders ernsthafte Bedrohung der KSZE Bestimmungen im Bereich der menschlichen Dimension besteht. Hier ist die Aktivierung der zweiten Stufe nicht Vorbedingung für die Entsendung der Berichterstattermission. Hingegen wurde das Quorum der ersuchenden Staaten auf zehn erhöht.

Die hier beschriebenen Verfahren können erst 1992 angewendet werden. Der Rat, der Ende Januar 1992 in Prag zusammentritt, wird die KSZE Institution bestimmen müssen, bei der die Expertenliste deponiert wird. In der Folge hat jeder Teilnehmerstaat das Recht, bis zu drei Mitglieder für die Liste zu benennen. Das Verfahren wird anwendbar, sobald sich 45 Experten auf der Liste befinden.

Im zweiten Teil des Dokumentes finden sich Bestimmungen zum Rechtsstaat und den demokratischen Institutionen. Einige Bestimmungen ergänzen oder verfeinern diejenigen von Kopenhagen, andere sind neu, nachdem sie in Kopenhagen keinen Konsens gefunden hatten. Hervorzuheben sind Abschnitte über die Verurteilung eines Putsches und über die Beibehaltung von menschenrechtlichen Minimalstandards bei einem Ausnahmezustand. Angesichts der Ereignisse im August 1991 legte die sowjetische Delegation grossen Wert auf diese Bestimmungen. Die Unabhängigkeit der Richter und der Anwaltschaft wurde im Detail festgelegt, und die Zusammenarbeit bei der Ausbildung und Schulung von Richtern und Anwälten bekräftigt. Das Bekenntnis, alle ihrer Freiheit beraubten Personen menschlich und unter Achtung ihrer Menschenwürde zu behandeln, ging bezeichnenderweise auf einen sowjetischen Vorschlag zurück. Ein schweizerischer Vorschlag bewirkte die Bekräftigung des Rechts auf Schutz des Privat- und Familienlebens, des Wohnsitzes, der Korrespondenz und der elektronischen Mitteilungen. Festgelegt wurde weiter, dass die Streitkräfte und paramilitärischen Einheiten, die Organe der

inneren Sicherheit und der Geheimdienste sowie die Polizei der Kontrolle durch zivile Behörden zu unterstellen sind. Mit Genugtuung nahmen die Teilnehmerstaaten Kenntnis vom Angebot Spaniens, Gastland für ein Ombudsman-Treffen zu sein. Die Erweiterung des Aufgabenbereichs des KSZE-Büros für freie Wahlen, damit es bei der Festigung demokratischer Institutionen in den Teilnehmerstaaten Hilfe leisten kann, wurde angeregt. Enttäuschend ist der Abschnitt über den Europarat. Ein Vorschlag der EG, die Anwendung völkerrechtlicher Instrumente des Europarates auch Nichtmitgliedern der Organisation zugänglich zu machen, fand keinen Konsens. Von Interesse ist, dass sich Frankreich nachträglich ausdrücklich von diesem Vorschlag distanzierte. Es sind nämlich nicht nur die USA, die sich gegen einen zu starken Einbezug des Europarates in der KSZE stemmen; Frankreich versucht regelmässig und leider oft erfolgreich, eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen zu verhindern.

Der dritte Teil des Moskauer Dokuments hebt einzelne Bereiche stark hervor, schweigt indessen über andere. Dies hat diesem Teil Kritik eingetragen. Ohne Zweifel ist nicht zu leugnen, dass dem Teil eine gewisse Kohärenz fehlt, und dass er merklich von gewissen Zeichen der Zeit geprägt ist. Das Bekenntnis zur Aufhebung von Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Niedergelassene richtet sich vor allem an das Gastland Sowjetunion. Die Delegierten am Moskauer Treffen genossen denn auch ausdrücklich Reisefreiheit auf dem gesamten Gebiet der UdSSR. Aussenminister Pankin hatte in seiner Eröffnungsrede ausserdem für die Aufhebung von militärischen Sperrgebieten für Reisende plädiert. Aufzuzählen sind die folgenden Bereiche, die Eingang ins Dokument fanden: Schutz von Journalisten auf gefährlichen Dienstreisen, das Bekenntnis zur Gewährleistung der Freiheit künstlerischen Schaffens, die Verbesserung des Loses von Wanderarbeitern, die Verurteilung von Handlungen der Rassendiskriminierung, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei humanitären Hilfsoperationen, die Gewährung des Schutzes der Menschenrechte für Behinderte sowie die Förderung des Unterrichts über Menschenrechte. Bereits erwähnt wurde, dass in den Bereichen der Todesstrafe und der nationalen Minderheiten keine Fortschritte erzielt werden konnten und die entsprechenden Abschnitte somit blosse Bekräftigungen bestehender Bestimmungen darstellen. Eine Errungenschaft stellt der umfassende Abschnitt über die Gleichstellung von Frau und Mann dar. Zum ersten Mal äusserte sich die KSZE ausführlich zu diesem Thema. Sie liess sich dabei

auch von bestehenden Dokumenten inspirieren. Schliesslich wurde die Stellung von nichtstaatlichen Organisationen in der KSZE klarer umschrieben. Der Zugang zu den Treffen soll für NGO's erleichtert werden und sie sollen ausserdem die Infrastruktur der Treffen mitbenützen können. Die Teilnehmerstaaten empfahlen ferner, am nächsten Hauptfolgetreffen die Erarbeitung von Richtlinien für die praktische Stellung von NGO's an KSZE Treffen im Bereich der menschlichen Dimension zu erwägen.

Beilage: - Moskauer Dokument in der Originalsprache

p.B.72.9.15.1.(31).- DUR/LMO

Bern, 28. Oktober 1991

VERTRAULICH**KSZE: Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension
vom 10. September - 4. Oktober 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
- KSZE-Dienst

EDI

- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann

EJPD

- Direktor A. Hunziker (BFA)
- Vizedirektor O. Jacot-Guillarmod, (BJ)

EMD

- Herr Brigadier Schärli, (Stab GGST)

EVD

- Herr Staatssekretär Blankart
- BIGA

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

p.B.72.9.15.1.(31).-DUR/LMO

Bern, 28. Oktober 1991

KSZE: Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension
vom 10. September - 4. Oktober 1991 (Schlussbericht)

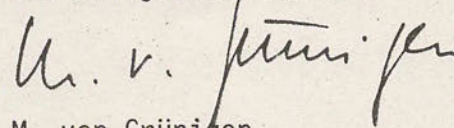
Herr Bundesrat,
Herr Staatssekretär,
Herr Direktor,
Herr Botschafter,
Sehr geehrte Damen und Herren,

In der Beilage erhalten Sie den Bericht der schweizerischen Delegation am dritten KSZE Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension, das vom 10. September bis 4. Oktober 1991 in Moskau stattfand. Das erste Treffen wurde im Juni 1989 in Paris und das zweite im Juni 1990 in Kopenhagen abgehalten.

Im Gegensatz zum Pariser Treffen, das wenige Monate nach Abschluss des Wiener Hauptfolgetreffens stattgefunden hatte, wurden sowohl in Kopenhagen als auch in Moskau je ein umfassendes Dokument angenommen.

Das vierte KSZE Hauptfolgetreffen beginnt am 24. März 1992 in Helsinki. Dort wird auch über die Zukunft der menschlichen Dimension diskutiert. Es ist wahrscheinlich, dass die Ausgestaltung der menschlichen Dimension bedeutende Änderungen erfahren wird.

Die Delegationschefin



M. von Grünigen

Zusammensetzung der Delegation

- Marianne von Grünigen, Botschafterin, Chef der PA III, Delegationschefin
- Jean-Daniel Vigny, Chef der Sektion für Menschenrechte in der DV, Stellvertretender Delegationschef
- Paul Widmer, Chef des KSZE-Dienstes in der PA III
- Reto Dürler, KSZE-Dienst
- Eugen Voss, Experte, verwaltungsexternes Delegationsmitglied
- Marianne Heller, Delegationssekretärin