

p.B.72.9.15.1.(26).-GRN/KUR/Schä/CAF/JH/DUR/VCL/DOE Bern, 9. September 1992

**KSZE: Viertes Hauptfolgetreffen in Helsinki vom 24. März bis 8. Juli 1992****EDA**

- Herrn Bundesrat René Felber
- Herrn Staatssekretär Jakob Kellenberger
- Herrn Generalsekretär Rudolf Schaller
- Herrn Botschafter Fritz Staehelin
- Herrn Botschafter Mathias Krafft
- Herrn Botschafter Lucius Caflisch
- Herrn Botschafter Johann Bucher
- Herrn Botschafter François Nordmann
- Herrn Botschafter Pierre-Yves Simonin
- Herrn Botschafter Jenö Staehelin
- Frau Botschafterin Marianne von Grünigen
- Herrn Botschafter Guy Ducrey
- Herrn Botschafter Gaudenz von Salis
- Herrn Botschafter Bruno Spinner
- Herrn Botschafter Rudolf Weiersmüller
- Herrn Botschafter Marcus Kaiser
- Herrn Minister Blaise Godet
- Herrn Minister Alexei Lautenberg
- Herrn Charles Raedersdorf, DEH
- Herrn Marco Cameroni
- Frau Ingrid Apelbaum
- Herrn Jean-Daniel Vigny
- Herrn Georges Martin
- Herrn Armin Ritz
- Herrn Peter Sutter
- Herrn Johann Ghisler
- Herrn Paul Widmer
- Herrn Raimund Kunz
- Herrn Reto Dürler
- Herrn Linus von Castelmur
- KSZE-Dienst

**EJPD**

- Herrn Direktor Alexandre Hunziker, BFA
- Vizedirektor Olivier Jacot-Guillarmod, BJ

**EMD**

- Brigadier Josef Schärli
- AFM, Major i Gst Siegenthaler

**EVD**

- Herrn Staatssekretär Franz Blankart
- BAWI, Herrn Botschafter Silvio Arioli
- BAWI, Herrn Hans-Ulrich Mazenauer

**EVED**

- Herrn Bundesrat Adolf Ogi
- Herrn Ulrich Sieber
- Herrn Stefan Aeschmann

**EVED**

- BAK, Herrn Rolf Ritschard
- BUWAL, Herrn Wilhelm Schmid
- BFS, Herrn Werner Haug

**Parlamentsdienste**

- Herrn John Clerc

**An alle diplomatischen Vertretungen**

- Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat, Strassburg
- Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
- Ständige Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen, New York
- Ständige Mission der Schweiz bei den Internationalen Organisationen, Genf
- Ständige Mission der Schweiz bei den Internationalen Organisationen, Wien
- Schweizerische Vertretung beim KSZE-Forum für Sicherheitszusammenarbeit, Wien

## Viertes Folgetreffen der KSZE in Helsinki

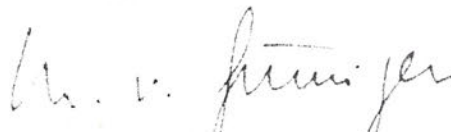
Herr Bundesrat,  
Herr Staatssekretär,  
Frau Botschafterin,  
Herr Botschafter,  
Herr Direktor,  
Herr Minister,  
Herr Brigadier,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

In der Beilage erhalten Sie den Bericht der schweizerischen Delegation über das vierte Folgetreffen der KSZE in Helsinki, das mit einem Gipfeltreffen der Staats- oder Regierungschefs am 9. und 10. Juli 1992 abgeschlossen wurde.

Die Delegation dankt allen, die bei der Vorbereitung der schweizerischen Positionen mitgearbeitet haben und ihr im Verlauf der Verhandlungen mit Rat und Tat zur Seite gestanden sind. Ihr spezieller Dank geht an die schweizerische Botschaft in Helsinki, die sie in unermüdlicher Hilfsbereitschaft unterstützt und immer wieder mit ihrer Gastfreundschaft verwöhnt hat.

Die Unterzeichnete dankt schliesslich allen Mitgliedern der Delegation und all jenen, die zeitweise die Delegation verstärkten, für die vorbildliche Zusammenarbeit. Ohne dieses loyale Zusammenwirken wäre die kohärente schweizerische Position nicht möglich gewesen, die schliesslich zu zahlreichen Verhandlungserfolgen geführt hat.

Politische Abteilung III



Botschafterin M. von Grünigen



- Herr Reto Dürler KSZE-Dienst
- Frau Marianne Heller Delegationssekretärin

## **Zeitweise**

- Herr Lucius Caflisch Botschafter, Rechtsberater des EDA
- Herr Jürg Leutert Minister, DIO
- Herr Paul Widmer Chef KSZE-Dienst (bis 3.9.92)
- Herr Jean-Daniel Vigny DV, Menschenrechtssektion
- Herr Jean-Claude Joseph Schweiz. Delegation bei den VVSBM, Wien
- Herr Hans-Ulrich Mazenauer EVD, BAWI
- Herr Jean-Daniel Ruch Stagiaire im KSZE-Dienst

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Die Gipfelerklärung von Helsinki	4
Die Beschlüsse von Helsinki: Ein umfassendes Programm für koordiniertes Handeln	6
1. Stärkung der KSZE-Institutionen und -Strukturen	6
2. Hochkommissar für nationale Minderheiten	7
3. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung	8
4. KSZE-Friedenserhaltung (Peacekeeping)	8
4.1. Gegensätzliche Ausgangspositionen	9
4.2. Ergebnis	9
4.3. Beurteilung	11
5. Friedliche Regelung von Streitfällen	12
5.1. Ausgangslage	12
5.2. Die vorgelegten Entwürfe	13
5.3. Verlauf der Verhandlungen	14
5.4. Die Position der Schweiz	16
5.5. Schlussfolgerungen	16
5.6. Weiteres Vorgehen	17
6. Beziehungen zu internationalen Organisationen und nichtteilnehmenden Staaten	17
7. Das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation	19
7.1. Die Mandatsverhandlungen in Helsinki	19
7.2. Zum Konzept der "Rüstungskontrolle"	19
7.3. Zum Komplex der Harmonisierung	20
7.4. Zum Problem der stabilisierenden Massnahmen	20
7.5. Beurteilung aus schweizerischer Sicht	21
8. Menschliche Dimension	21
8.1. Die Implementierung	22
8.2. Die Vorschläge und Verhandlungen	23
8.3. Beurteilung des Ergebnisses	24
9. Wirtschaftliche Zusammenarbeit	24
9.1. Allgemeines	24
9.2. Das Wirtschaftsforum	25
10. Umwelt	26
10.1. Allgemeines	26
10.2. Die Schaffung von "Grünhelmen"	26
11. Programm für die koordinierte Unterstützung	27
12. Questions administratives et financières	28
<b>Ausblick</b>	<b>30</b>

## Einleitung

Das vierte Folgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde am 9. und 10. Juli 1992 in Helsinki mit einem Gipfeltreffen beendet, an dem die Schweiz durch den Vizepräsidenten des Bundesrats, Herrn Bundesrat Adolf Ogi, vertreten war.

Es war das erste Folgetreffen nach der Wende von 1989 in Mittel- und Osteuropa und nach der Unterzeichnung der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990. So unterschied sich dieses Treffen denn auch in mancher Hinsicht von seinen Vorgängern. Es erstreckte sich nicht über Jahre, sondern nur über drei Monate. Seine Arbeitsmethoden waren nach der Überwindung der Konfrontation zwischen dem Osten und dem Westen offener und flexibler. Es galt auch, der Mitwirkung neuer Teilnehmerstaaten Rechnung zu tragen, nachdem die KSZE infolge des Auseinanderbrechens der Sowjetunion und des Zerfalls Jugoslawiens innert kürzester Zeit von 34 auf 52 Staaten angewachsen war. Schliesslich lagen die Schwergewichte substantiell anders, obwohl Einigkeit herrschte, dass das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE, wie es bereits 1975 in der Schlussakte von Helsinki und 1990 in der Charta von Paris festgehalten wurde, weiterhin Gültigkeit bewahrt. Demnach sollen Frieden und Sicherheit durch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschliesslich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, durch pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft ebenso gewährleistet werden wie durch Rüstungskontrolle sowie militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildung.

Waren die Verhandlungen über die Charta von Paris von Optimismus über die Zukunft Europas nach dem Zusammenbruch der totalitären Regime geprägt, so überschatteten nun die neuen Konflikte in Europa, namentlich der Krieg im ehemaligen Jugoslawien und die Konflikte in Nagorno-Karabach und in der Moldau, das Treffen in Helsinki. Die intensiven Bemühungen, die Konfliktparteien zur Raison zu bringen und auf eine friedliche Lösung hinzuwirken, blieben bislang ohne greifbares Ergebnis. Im Bewusstsein ihrer Verantwortung fanden sich die Delegationen immer wieder bereit, das Folgetreffen zu unterbrechen und in tage- und nächtelangen Sitzungen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) nach neuen Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Dabei zeigte sich einmal mehr, wie unerlässlich der politische Wille zur Mitarbeit der direkt Betroffenen ist, soll ein solcher Konflikt mit friedlichen Mitteln beigelegt werden.

Indessen bestärkte diese Erfahrung die Teilnehmerstaaten in ihrer Auffassung, die KSZE müsse die notwendigen Instrumente für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung schaffen, um in Zukunft für diese neuen Aufgaben besser gerüstet zu sein. Es gelang schliesslich, ein inhaltsreiches Dokument mit entsprechenden Beschlüssen zu erarbeiten, das am 10. Juli 1992 am Gipfeltreffen zusammen mit einer politischen Erklärung von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde. Dieses Helsinki-Dokument 1992 mit dem ambitionierten Titel "Herausforderung des Wandels" (Challenge of the Change) wird ergänzt durch eine Erklärung zu Bosnien-Herzegowina und andern Teilen des ehemaligen Jugoslawien. Zuvor war der jugoslawischen Delegation die Teilnahme am Gipfel und an allen folgenden Treffen der KSZE bis auf weiteres verwehrt worden. Eine ähnliche Erklärung zu Nagorno-Karabach scheiterte am Verhandlungswillen der beiden betroffenen Teilnehmerstaaten Armenien und Aserbeidschan. Hingegen gelang es, in die politische Erklärung einen Passus über den

Rückzug ausländischer Truppen aus den baltischen Staaten aufzunehmen. Der Versuch der Russischen Föderation, im Gegenzug einen Hinweis auf den Transdnjestr-Konflikt in der Moldau zu erreichen, fand keinen Konsens.

Im Zentrum der Beschlüsse von Helsinki stehen die Stärkung bestehender Institutionen und Strukturen und die Schaffung neuer Instrumente. Die in Paris begonnene Institutionalisierung wird den zunehmend operationellen Aufgaben der KSZE angepasst. So wird der amtierende Ratsvorsitzende von seiner alleinigen Führung entlastet und kann - ähnlich dem Modell der Europäischen Gemeinschaft - gemeinsam mit seinem Vorgänger und seinem Nachfolger als Troika tätig werden. Für spezielle Aktionen kann er zusätzlich von einer Ad-hoc-Lenkungsgruppe unterstützt werden und einen persönlichen Vertreter ernennen.

Verschiedene Instrumente dienen der Frühwarnung, der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung. Frühwarnung kann durch vertiefte politische Konsultationen und regelmässige Implementierungskonferenzen erfolgen. Besondere Bedeutung kommt im Hinblick auf die Konfliktursachen auf unserem Kontinent der Ernennung eines Hochkommissars für nationale Minderheiten zu, der als eine Art Ombudsmann allfälliges Konfliktpotential so früh erkennen soll, dass der Entstehung neuer Konflikte rechtzeitig entgegengewirkt werden kann.

Nachdem sich die in den vergangenen Monaten nach dem früheren Jugoslawien entsandten Missionen zur Ermittlung von Menschenrechtsverletzungen (unter Leitung des schweizerischen Staatsrechtslehrers Thomas Fleiner) sowie die in alle neuen Teilnehmerstaaten geschickten Missionen zur Prüfung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen bewährt haben, sollen in Zukunft Erkundungs- und Berichterstattemissionen weitergehende Aufgaben zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wahrnehmen können, von Tatsachenfindung bis zu ersten Vermittlungsversuchen.

Die wichtigsten Neuerungen betreffen allerdings die Krisenbewältigung. Die KSZE hat ein Modell für friedenserhaltende Operationen (peacekeeping operations) geschaffen und entscheidende Schritte im Bereich der friedlichen Beilegung von Streitfällen unternommen. Friedenserhaltende Operationen reichen vom Einsatz von Beobachtern bis hin zu eigentlichen Friedenstruppen. Ausgeklammert wird jedoch die Entsendung von Interventionstruppen. Je nach Natur und Grösse können friedenserhaltende Operationen allein von der KSZE oder in Zusammenarbeit mit der UNO, der NATO, der WEU oder der EG durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass sich die KSZE zur "regionalen Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta erklärt hat.

Friedenserhaltende Operationen sollen aber nur ein Hilfsmittel sein, um eine friedliche Lösung des Konflikts zu erreichen. Deshalb sind die KSZE-Staaten heute vermehrt gewillt, auch die 1991 in Valletta erarbeiteten Instrumente zur friedlichen Regelung von Streitfällen zu verbessern. Zwar sind die Ergebnisse einer kurz in Helsinki tagenden Ad-hoc-Expertengruppe eher bescheiden ausgefallen. Aber auf der Grundlage eines französisch-deutschen Vertragsentwurfs zur Einsetzung eines gesamteuropäischen Streitregelungsmechanismus, an dem auch die Schweiz mitgearbeitet hat, sowie eines britischen und eines amerikanischen Vorschlags zur Stärkung des bestehenden politischen Mechanismus von Valletta, werden ab Oktober 1992 in Genf rechtliche und politische Instrumente für Vermittlung, Vergleich und Schiedsgerichtsbarkeit ausgehandelt und wenn

möglich am nächsten Rattreffen im Dezember dieses Jahres in Stockholm von den Aussenministern gebilligt und allenfalls unterzeichnet.

Von grosser Bedeutung für die Sicherheit in Europa ist ferner die Schaffung eines "Forums für Sicherheitskooperation" in Wien. Die beiden bisherigen Wiener Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen unter allen Teilnehmerstaaten und über konventionelle Streitkräfte zwischen den NATO- und den früheren WAPA-Staaten werden abgelöst durch neue Verhandlungen aller KSZE-Staaten über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung. Überdies werden die Teilnehmerstaaten ihre Konsultationen und ihre Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen intensivieren. Gemeinsam mit dem bereits bestehenden Konfliktverhütungszentrum soll das neue Forum die Sicherheitskomponente der KSZE stärken.

Im Bereich der Menschlichen Dimension lag der Hauptakzent auf der Verwirklichung der weitreichenden KSZE-Bestimmungen über Menschen- und Minderheitenrechte, über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. So erhielt das Warschauer Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte neue Kompetenzen zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension. Es organisiert regelmässige Überprüfungs-konferenzen und hält Seminare zu speziellen Problemen der Menschlichen Dimension ab. In nächster Zeit finden solche Seminare über Migration, Minderheiten, Toleranz und Freie Medien statt. Ferner gelang es, die Teilnehmerstaaten auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und den Schutz des Roten Kreuzes zu verpflichten, was umso wichtiger ist als namentlich die neuen Staaten die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle nicht ratifiziert haben und sie es sind, die zurzeit in erster Linie in bewaffnete Konflikte verwickelt sind.

Der Beitrag der KSZE an die wirtschaftliche Entwicklung ist angesichts der Anstrengungen anderer Gremien eher bescheidener geworden. Immerhin soll ein alljährlich in Prag tagendes "Europäisches Wirtschaftsforum" auf die Bedürfnisse der mittel- und osteuropäischen Staaten eingehen. Bei den Umweltfragen stand die Schaffung von "Grünhelmen" zum Einsatz bei Umweltkatastrophen im Vordergrund. Angeregt wird als erster Schritt die Schaffung nationaler Einsatzgruppen, welche die Weitergabe von Informationen an direkt betroffene Länder, an das Umweltzentrum für Umwelteinsätze in Notfällen in Genf und an andere internationale Organisationen koordinieren können.

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an diesen Verhandlungen und konnte ihre Ideen, namentlich bei der Friedenserhaltung und der friedlichen Regelung von Streitfällen, weitgehend durchsetzen. Dasselbe gilt für das Mandat für künftige Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung. Ihre gemeinsam mit Deutschland unternommenen Anstrengungen zur Schaffung von Grünhelmen brachten einen ersten Erfolg. In der Menschlichen Dimension hätten wir uns mehr Fortschritte zum Schutz nationaler Minderheiten gewünscht. Die bessere Überprüfung der Verpflichtungen, die wir von Anfang an verlangt hatten und die ebenfalls von uns angeregte gründliche Diskussion und Publikation der Berichte von Missionen wurden weitgehend erreicht. Und vor allem gelang es uns, die Verpflichtung zur Beachtung des humanitären Völkerrechts in die KSZE zu bringen.

Das Folgetreffen von Helsinki hat deutlicher denn je gezeigt, dass ein Land wie die Schweiz, das weder der UNO, noch der EG, noch der NATO angehört, in Zukunft immer grössere



Schwierigkeiten haben wird, sich mit seinen Anliegen durchzusetzen. Mehr denn je wird es einfallsreicher, zeitgerechter Ideen und des persönlichen Einsatzes eines jeden Delegierten bedürfen, um dennoch zum Ziel zu gelangen.

Die ursprünglich die KSZE prägenden drei Gruppen NATO, WAPA und N+N sind durch neue Konstellationen abgelöst worden. Die Schweiz gehört nicht mehr zu einer fest etablierten Gruppe wie dies bei der Gruppe der N+N der Fall gewesen war. Heute versuchen die USA, ihre Stellung als einzige Supermacht voll auszunützen und ihre Konzeptionen soweit nur irgend möglich durchzusetzen. Allein die EG ist in der Lage, Washington Paroli zu bieten. Diesmal standen die zwölf EG-Staaten indessen unter einer schwachen portugiesischen Präsidentschaft, die kaum in der Lage war, unter den zwölf einen Konsens zu erzielen. Neben diesen wichtigsten Protagonisten gab es vermehrt regionale Gruppierungen. Mehr als früher akzentuierten sich die nordischen Staaten, die seit Jahrzehnten in einer institutionalisierten Zusammenarbeit zusammengeschlossen sind. Vermehrt koordinieren sich auch die CSFR, Polen und Ungarn.

Eine von der Schweiz seit 1990 geförderte neue Methode ist die themenbezogene Zusammenarbeit unter interessierten Delegationen, die sich in Helsinki vor allem bei den friedenserhaltenden Operationen, der friedlichen Regelung von Streitfällen, beim Hochkommissar für nationale Minderheiten sowie beim humanitären Völkerrecht und den Grünhelmen bewährt hat. Auf diese Weise konnten wir unsere Vorstellungen in einem frühen Stadium in die Debatte einbringen und ihnen zum Durchbruch verhelfen.

Im allgemeinen sind wir denn auch vom Ergebnis des vierten Folgetreffens befriedigt. Im folgenden werden die verschiedenen Teile des Helsinki Dokuments, die in vier Arbeitsgruppen und einem Plenarausschuss (Committee of the Whole) ausgehandelt wurden, im einzelnen dargestellt.

## **Die Gipfelerklärung von Helsinki**

Die knapp elfseitige politische Gipfelerklärung beschreibt in ihrem ersten Teil die Chancen und Probleme des Wandels und geht im zweiten Teil auf die Problemlösungen bei der Gestaltung des Wandels ein.

Zu den Chancen des Wandels zählt die Erklärung insbesondere die Ausbreitung der Demokratie und die Entstehung neuer souveräner Staaten, deren volle Teilnahme die KSZE zu einer neuen Wertegemeinschaft verbindet. Auf institutioneller Ebene stärken die immer enger zusammenarbeitenden europäischen und transatlantischen Organisationen, die sich rasch an die neue Situation angepasst haben, und die sich entwickelnde Zusammenarbeit auf regionaler und subregionaler Ebene das Gemeinschaftsbewusstsein unter den Teilnehmerstaaten.

Diesen vielversprechenden Ansätzen stehen aber Gefahren gegenüber, welche - hervorgerufen durch wirtschaftlichen Niedergang, soziale Spannungen, aggressiven Nationalismus, Intoleranz, Fremdenhass und ethnische Konflikte - die Stabilität im KSZE-Gebiet bedrohen. Ohne auf die einzelnen kriegerischen Konflikte einzugehen - zu Jugoslawien wurde eine gesonderte

Erklärung abgegeben - stellt die Erklärung fest, dass zum ersten Mal seit Jahrzehnten in der KSZE-Region wieder offener Krieg ausgebrochen ist.

Der Ansatz für die Problemlösung bildet das **umfassende Sicherheitskonzept** der KSZE, das schon in der Schlussakte enthalten ist und im Helsinki Dokument weiter definiert wird. Dieses Konzept umfasst im wesentlichen drei Elemente:

Es verbindet die verschiedenen Facetten der Sicherheit: Die Erhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschliesslich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, sowie der pluralistischen Demokratie und des Rechtsstaates; die Sicherheit und Stabilität der Staaten mit Solidarität und Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt, Wissenschaft und Technik; die Stabilität der Gesellschaften und demokratischen Institutionen mit Zusammenarbeit gegen Terrorismus, illegalen Drogenhandel und andere Formen des organisierten Verbrechens; und politischen Pluralismus mit einer funktionierenden Marktwirtschaft.

Sicherheit ist nach diesem Konzept unteilbar und kooperativ: Kein Staat kann seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten stärken. Auf der Grundlage dieses Prinzips beruht das neu geschaffene Sicherheitsforum.

Schliesslich erfordert umfassende Sicherheit Solidarität und Zusammenarbeit auf allen Ebenen:

- Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft auf der Grundlage der sich gegenseitig stärkenden Institutionen
- zur Erhöhung der Stabilität in der Mittelmeerregion, durch Zusammenarbeit mit den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten
- zur Ueberwindung von Ungleichheiten, Verstärkung der Verständigung zwischen Volksgruppen und zur Förderung pluralistischer Stabilitätsstrukturen durch grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit und schliesslich, auf globaler Ebene
- durch enge Zusammenarbeit mit der UNO

Dieser letzte Punkt wird dadurch unterstrichen, dass sich die KSZE als regionales Uebereinkommen im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärt. Gemäss Artikel 53 der UNO-Charta kann der Sicherheitsrat, wo angebracht, solche regionale Abmachungen für Zwangsmassnahmen unter seiner Hoheit benützen. Die Schweiz hat eine interpretative Erklärung abgegeben und darin festgehalten, dass sie allfällige Zwangsmassnahmen der UNO nicht automatisch anwendet, sondern von Fall zu Fall autonom darüber entscheiden wird.

Besonders hervorzuheben ist der Aufruf der KSZE, die Präsenz fremder Truppen in den baltischen Staaten ohne Verzug zu beenden, ein Erfolg, den die jungen Delegationen der drei baltischen Staaten mit breiter Unterstützung verbuchen konnten.

## Die Beschlüsse: Ein umfassendes Programm für koordiniertes Handeln

Die KSZE hat sich gegenüber den kriegerischen Konflikten in Europa als weitgehend ohnmächtig erwiesen. Den Teilnehmerstaaten ging es am Folgetreffen deshalb darum, die KSZE mit Mitteln auszustatten, damit sie effizienter wirken kann.

Das knapp 80 Seiten umfassende Beschlussdokument bezweckt, die KSZE operationeller zu machen. Dies soll einerseits durch die Stärkung bestehender Institutionen und Strukturen und andererseits durch die Schaffung neuer Instrumente zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und zur friedlichen Streitregelung geschehen.

### 1. Stärkung der KSZE-Institutionen und -Strukturen

Die Helsinki-Beschlüsse haben die zunehmende Bedeutung des **Ausschusses Hoher Beamter (AHB)** bestätigt. Der Ausschuss ist - zwischen den Ratssitzungen - für die Uebersicht, Leitung und Koordinierung des gesamten KSZE-Prozesses zuständig und fasst als Beauftragter des Rates entsprechende Beschlüsse. Er ist mit weiteren Befugnissen ausgestattet worden, die es ihm erlauben, bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und bei Friedensoperationen die zentrale Rolle zu spielen. Das Helsinki-Dokument stellt ihm ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung und überträgt ihm diesbezüglich die Hauptverantwortung.

Auch die Stellung des **amtierenden Vorsitzenden ist wesentlich verstärkt worden**. Er ist im Namen des Rates bzw. AHB bei den laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation zuständig. Bei der Ausführung von übertragenen Aufgaben kann er mit seinem Amtsvorgänger und Nachfolger zusammen nach EG-Modell als **Troika** handeln, und von **Ad-hoc-Lenkungsgruppen** oder durch Ernennung von **persönlichen Vertretern** unterstützt werden.

Ad-hoc-Lenkungsgruppen werden grundsätzlich auf Empfehlung des amtierenden Vorsitzenden vom AHB von Fall zu Fall eingesetzt für spezifische Aufgaben und Zielsetzungen, insbesondere im Zusammenhang mit Friedensoperationen. Um die Perpetuierung von Lenkungsgruppen zu verhindern, soll der Einsetzungsbeschluss eine genaue Beschreibung ihrer Zusammensetzung und ihres Mandates, das die spezifischen Aufgaben und Zielsetzungen festlegt und auch die Dauer bestimmt, enthalten. Die Gruppen sollen aus einer begrenzten Anzahl von Teilnehmerstaaten gebildet werden, die Troika miteinschliessen und unparteiisches und wirksames Handeln garantieren.

Die gründliche **Ueberprüfung der Durchführung** der KSZE-Verpflichtungen wird weiterhin eine hervorragende Rolle spielen. Sie wird anlässlich der alle zwei Jahre stattfindenden Ueberprüfungskonferenzen, deren Dauer und Modalitäten der AHB festlegt, und anlässlich der zu diesem Zweck vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und dem Wirtschaftsforum regelmässig einberufenen speziellen Treffen durchgeführt.

## 2. Hochkommissar für nationale Minderheiten

Der auf der Grundlage eines niederländischen, von der Schweiz mitgetragenen Vorschlages eingesetzte Hochkommissar für nationale Minderheiten ist eine der wesentlichen Innovationen im KSZE-Prozess. Der auf drei Jahre nominierte (nur einmal wiederwählbare), ehrenamtlich arbeitende Hochkommissar dient unter der Schirmherrschaft des AHB als Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Er soll für Frühwarnung und gegebenenfalls für frühzeitige Schritte im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten sorgen, die sich noch nicht über ein Frühstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hochkommissars das Potential in sich bergen, sich zu einem Konflikt im KSZE Gebiet zu entwickeln, der den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigt.

Das detailliert ausgearbeitete Mandat ermächtigt den Hochkommissar nicht nur, allgemeine Informationen über die Lage der nationalen Minderheiten und die Rolle der darin verwickelten Parteien aus jeglicher Quelle - auch aus den Medien und von nichtstaatlichen Organisationen - zusammenzustellen und entgegenzunehmen, sondern auch sich nach Konsultation mit dem AHB vor Ort zu begeben, um sich aus erster Hand zu informieren und gegebenenfalls seine guten Dienste anzubieten sowie dem AHB Empfehlungen zu unterbreiten. Er kann dabei bis zu drei Experten beiziehen, die ihn bei seiner Reise begleiten und ihm nach klar umrissenem Mandat, das integraler Bestandteil seines eigenen Mandates bildet, bei der Durchführung seiner Aufgabe unterstützen. Der Hochkommissar kann auch Berichte von direkt beteiligten Parteien über Verletzungen von KSZE-Verpflichtungen in bezug auf nationale Minderheiten entgegennehmen. Ausgenommen von der Beschäftigung mit Fragen nationaler Minderheiten sind Situationen, in denen es um organisierte terroristische Handlungen geht. Diese in den Verhandlungen meist umstrittene Einschränkung ist am vehementesten von der Türkei, unterstützt von Grossbritannien, durchgesetzt worden. Eine Reihe von Staaten, darunter die Schweiz, machten in einer interpretativen Erklärung klar, dass diese Bestimmung die Behandlung von Minderheitenfragen nicht ausschliesst, auch wenn Angehörige dieser Minderheiten, einzeln oder organisiert, Terrorismus oder Gewalt ausüben oder stillschweigend dulden. Dem Hochkommissar ist aber ausdrücklich verwehrt, mit solchen Personen oder Organisationen in Verbindung zu treten oder von ihnen Mitteilungen entgegenzunehmen.

Hauptaufgabe des Hochkommissars ist jedoch, den AHB auf das Risiko eines potentiellen Konfliktes, auf eine Situation, die dabei ist, in einen Konflikt auszuarten oder in der seine eigenen Mittel bereits überholt sind, aufmerksam zu machen. Damit hat die KSZE ihre Fähigkeit ausgebaut, Spannungen frühzeitig zu erkennen und erste Massnahmen einzuleiten. Gleichzeitig hat sie sich neue Wege eröffnet, Minoritätenprobleme anzugehen.

### 3. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung

Die Fähigkeiten der KSZE zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sollen durch die Verstärkung bestehender Strukturen der politischen Konsultationen verbessert werden.

**Frühwarnung** und vorbeugende Massnahmen erfolgen in Situationen, die das Potential in sich bergen, sich zu Krisen einschliesslich bewaffneten Konflikten zu entwickeln. Sie sollen - abgesehen vom neu geschaffenen Hochkommissar für nationale Minderheiten - von den Teilnehmerstaaten durch regelmässige, gründliche politische Konsultationen im Rahmen der Strukturen, Institutionen und Mechanismen gewährleistet werden. Besondere Bedeutung kommt dabei der strengeren Ueberprüfung der Implementierung der KSZE-Prinzipien und Beschlüsse zu, die durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte sowie durch das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) erfolgen, und die namentlich die Grundursachen von Spannungen identifizieren sollen. Informationsbeschaffung und Ueberwachung von Entwicklungen sind die wesentlichen Massnahmen der Frühwarnung.

Zur **politischen Krisenbewältigung** stehen eine Reihe von konzertierten, auf die jeweilige Situation abzustimmende Massnahmen zur Verfügung. So kann ein Rahmen für eine Verhandlungslösung geschaffen werden wie im Falle der Minsker Friedenskonferenz für Nagorno Karabach. Die Entsendung von Berichterstatter- oder Erkundungsmissionen, die Wahrnehmung Guter Dienste, die Einleitung oder Förderung von Vermittlungs- oder Schlichtungsverfahren sind weitere Massnahmen, die sich für die KSZE besonders eignen.

Verantwortlich dafür ist der AHB, der Aufgaben an den amtierenden Vorsitzenden, die Troika, an Ad-hoc-Lenkungsgruppen oder an den Konsultativausschuss des KVZ oder andere KSZE-Institutionen delegieren kann. Im Rahmen des festzulegenden genauen Mandates wird den so Beauftragten ausdrücklich Handlungsfreiheit zugestanden.

**Erkundungs- und Berichterstattermissionen können** als Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung vom AHB oder vom Konsultativausschuss des KVZ eingesetzt werden. Wesentlich ist dabei, wie insbesondere auch von der Schweiz verlangt wurde, dass die Berichte solcher Missionen erörtert und, wenn vom besuchten Staat nicht anders verlangt, bekanntgemacht werden.

Insgesamt ist das Instrumentarium zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung weiter präzisiert worden. Es soll flexibles, an die Erfordernisse der jeweiligen Lage angepasstes Handeln ermöglichen. Ob es mit Erfolg angewandt werden kann, hängt jedoch vom politischen Willen der Konfliktparteien ab.

### 4. KSZE-Friedenserhaltung (Peacekeeping)

Die Schaffung eines eigenen Peacekeeping für die KSZE ist die herausragendste Neuerung des Helsinki-Folgetreffens. Ueber die Wünschbarkeit von Peacekeeping als einem integralen und ergänzenden Element des KSZE-Instrumentariums für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung herrschte schon bei der Eröffnung des Treffens weitgehend

Uebereinstimmung. Ein erster konkreter Vorschlag wurde auf Initiative der drei Neutralen Finnland, Schweden und der Schweiz sowie Norwegen ausgearbeitet und, unterstützt von 14 Staaten, eingereicht. Ein zweiter folgte von der EG.

#### *4.1. Gegensätzliche Ausgangspositionen*

Herrschte in bezug auf die Grundsätze des Peacekeeping - sie orientierten sich an denjenigen der UNO - weitgehend Einigkeit, so gingen die Vorstellungen in bezug auf die Kommandostruktur und insbesondere auf die Rolle der europäischen und der transatlantischen Organisationen auseinander.

Bei der Kommandostruktur war die Arbeitsteilung zwischen dem AHB und dem Konsultativausschuss des KVZ umstritten.

Beide Vorschläge übertrugen die politische Gesamtkontrolle und Leitung dem AHB: der EG-Vorschlag, stark beeinflusst von Grossbritannien, sah aber für den Konsultativausschuss eine kontinuierliche operative Führungsrolle vor, die dieser zwischen den Tagungen des AHB wahrzunehmen gehabt hätte. Der Vorschlag der 14, denen es um einen klaren und einfachen Kommandoweg ging, übertrug auch diese Rolle dem Rat bzw. AHB, dem dafür eine Ad-hoc Gruppe, bestehend aus der Troika und den sich an einer Aktion beteiligenden Staaten, zur Seite gestellt worden wäre.

In bezug auf die Rolle der NATO standen sich die divergierenden Vorstellungen der Franzosen und der USA gegenüber. Die Franzosen lehnten eine direkte Involvierung der NATO als solche ab und fanden, am KSZE-Peacekeeping sollten die Mitgliedstaaten einzeln teilnehmen. Die Amerikaner, die keinen eigenen Vorschlag unterbreiteten, hätten am liebsten die NATO zum bewaffneten Arm der KSZE gemacht, wobei Operationen von der KSZE zwar beschlossen, deren Durchführung aber der NATO übertragen worden wäre.

Nach dem Vorschlag der 14 und namentlich der Schweiz sollten KSZE-Operationen politisch und operationell unter der Führung der KSZE stehen und aus Personal einzelner Teilnehmerstaaten zusammengesetzt sein. Je nach Charakter des Konfliktes und der zu dessen Lösung nötigen Aktion hätte die KSZE, auf Grund eines Fall-zu-Fall-Entscheidens, auf Mittel und Leistungen wie Logistik, Kommunikation, Erkundungs-, Transport- und Stabsdienste anderer Organisationen zurückgreifen können.

#### *4.2. Ergebnis*

Das nach langwierigen Verhandlungen erreichte Ergebnis liegt den Vorstellungen der 14 am nächsten.

Peacekeeping ist als wesentliches operatives Element der Fähigkeit der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung konzipiert. KSZE-Peacekeeping soll die UNO nicht kon-

kurrenzieren, ausschliesslich unter der politischen Kontrolle und operationellen Führung der KSZE stehen und die politische Konfliktlösung erleichtern und unterstützen.

**Form und Zielsetzung** des KSZE-Peacekeeping sind analog zu denen der UNO definiert: Es besteht in der Entsendung von zivilem oder militärischem Personal, es kann von der Beobachtung bis zu Einsätzen grösserer Streitkräfte alle Formen annehmen. Es dient der Wahrung oder Herstellung der Stabilität und Sicherheit, die zur Schaffung einer friedlichen Lösung nötig sind. U.a. soll es Waffenstillstände überwachen und zu deren Aufrechterhaltung beitragen, Truppenrückzüge überwachen, die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung unterstützen, humanitäre und medizinische Hilfe leisten und Flüchtlinge unterstützen.

Friedenserhaltende Operationen der KSZE führen nicht zu Zwangsmassnahmen, sie erfordern die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien und sind unparteiisch durchzuführen. Alle Teilnehmerstaaten sind berechtigt, daran teilzunehmen, sofern sie nicht von den betroffenen Parteien zurückgewiesen werden.

Die politische Leitung einer friedenserhaltenden Operation liegt beim AHB. Beschlüsse zur Einleitung und Entsendung von Operationen werden vom Rat oder dem als sein Beauftragter handelnden AHB durch Konsens auf der Grundlage eines klaren und genauen Mandats gefasst. Als Voraussetzung für einen solchen Beschluss haben die betroffenen Parteien ihren Willen zu demonstrieren, günstige Bedingungen für die Durchführung der Operation u.a. durch einen Prozess friedlicher Regelung zu schaffen und zusammenzuarbeiten. Insbesondere müssen eine wirksame und dauerhafte Feuereinstellung hergestellt, die notwendigen Memoranda of Understanding mit den Parteien vereinbart, und die Sicherheit des eingesetzten Personals garantiert sein.

Die Rahmenbedingungen mit den praktischen Durchführungs-Modalitäten (terms of reference) werden vom Konsultativausschuss des KVZ vorbereitet, aber wenn nicht anders bestimmt, vom AHB genehmigt.

Die **Befehlsordnung** sieht vor, dass der Rat/AHB eine Operation regelmässig überprüft und alle erforderlichen Entscheide hinsichtlich ihrer Durchführung trifft. Dabei überträgt er die operative Gesamtleitung dem amtierenden Vorsitzenden, der von einer am KVZ eingerichteten Ad-hoc-Gruppe, die er führt und der gegenüber er rechenschaftspflichtig ist und für die er die Berichte des Leiters der Mission entgegennimmt, unterstützt wird. Diese Gruppe besteht in der Regel aus der Troika, den Teilnehmerstaaten, die Personal für die Mission stellen und denen, die andere wesentliche praktische Beiträge zur Operation leisten. Die ständige Ueberwachung und die umfassende operative Unterstützung der Mission ist der Ad-hoc-Gruppe anvertraut, die rund um die Uhr als Kontaktstelle für den Leiter der Mission dient. Der Konsultativausschuss des KVZ gewährleistet die ständige Verbindung zwischen der Operation und allen Teilnehmerstaaten.

Diese Kommandostruktur stellt einen mühsam erzielten Kompromiss dar. Sie sagt nichts darüber aus, wer die Ad-hoc-Gruppe einsetzt; der AHB, wie namentlich von den USA und der Schweiz vertreten, oder der Konsultativausschuss, für den sich die EG einsetzte. Dafür wird klar festgehalten, dass sie beim KVZ angesiedelt ist, eine Konzession, welche die USA gemacht haben. Dafür konzedierte die EG den USA, dass auch Staaten in der Ad-hoc-Gruppe vertreten sein können, die kein Personal, aber andere wesentliche praktische Beiträge an die

Operation leisten. Schliesslich konnte gegen die EG durchgesetzt werden, dass der Konsultativausschuss lediglich als Verbindungsorgan fungiert, ohne eine politische Führungsfunktion wahrzunehmen.

Der **Leiter der Mission** wird vom amtierenden Vorsitzenden ernannt und vom AHB bestätigt. Er hat im Missionsgebiet die operative Kommandogewalt, ist dem amtierenden Vorsitzenden gegenüber verantwortlich, berät sich mit der Ad-hoc-Gruppe und erhält von ihr Richtlinien.

Die **Kosten** für friedenserhaltende Operationen werden von allen KSZE-Teilnehmerstaaten getragen. Aus Rücksicht auf die kleinsten Teilnehmerstaaten wird zu Beginn eines Jahres eine Obergrenze festgelegt, für die der KSZE-Kostenverteilerschlüssel gilt. Für über diese Grenze hinausgehende Kosten werden besondere Regelungen vereinbart. In bezug auf die **Zusammenarbeit mit regionalen und transatlantischen Organisationen** wie EG, NATO, WEU und dem friedenserhaltenden Mechanismus der GUS wurde folgender Kompromiss erzielt:

Die KSZE kann aus Ressourcen und Sachkenntnis dieser Organisationen Nutzen ziehen und sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen. Beschlüsse, um die Unterstützung einer solchen Organisation zu ersuchen, werden von Fall zu Fall gefasst, nachdem die Möglichkeit für vorhergehende Konsultationen mit den Teilnehmerstaaten geschaffen wurden, die der betreffenden Organisation angehören. Diese letzte Formel berücksichtigt weitgehend die französische Haltung.

Weiter bestimmt das Dokument, dass Beiträge anderer Organisationen die Vefahrensweisen für die Schaffung, die Durchführung und das Kommando der KSZE-Peacekeeping-Operationen nicht beeinflussen und das Prinzip, dass alle Teilnehmerstaaten an friedenserhaltenden Operationen der KSZE teilnehmen können, nicht beeinträchtigen.

Diese Bestimmung - der erste Teil wurde von Irland, der zweite Teil von der Schweiz eingebracht - stellt in aller Deutlichkeit klar, dass alle Staaten, auch Nichtmitglieder einer der erwähnten Organisationen beim KSZE-Peacekeeping vollberechtigt mitwirken können.

#### *4.3. Beurteilung*

Mit diesem Ergebnis sind die schweizerischen Anliegen erreicht worden. Peacekeeping in Europa ist in einer Institution verankert, bei der wir vollberechtigt mitwirken können. Trotz der Entwicklung der NATO zu einer Organisation mit sicherheitspolitischen Aufgaben, wie sie sich im neugeschaffenen Kooperationsrat (NACC) ausdrückt, und trotz des grossen Interesses der NACC-Staaten an einem NATO-Peacekeeping, konnte eine Zuweisung des Peacekeeping an die NATO verhindert werden.

Im Interesse der raschen Bereitstellung der Mittel und der Effizienz einer Operation ist jedoch der Einbezug bereits vorhandener Ressourcen sinnvoll. Ohne sie wäre die KSZE kaum in der Lage, grössere Peacekeeping-Operationen durchzuführen. Ausserdem können Doppelspurigkeiten mit bestehenden Organisationen verhindert werden.



Die KSZE hat damit die Idee der sich gegenseitig verstärkenden Institutionen konkretisiert, indem sie die Zusammenarbeit beim Peacekeeping auf die Grundlage einer operationellen Komplementarität legt. Diese könnte, wenn sie zur Anwendung kommt, die KSZE aus der Paralyse, in die sie seit dem Zusammenbruch der UdSSR und Jugoslawiens geraten ist, herausführen.

## 5. Friedliche Regelung von Streitfällen

Diese Frage wurde in einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe behandelt, die zu folgenden Ergebnissen gekommen ist:

### 5.1. Ausgangslage

Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe, an deren Verhandlungen ungefähr dreissig meist aus den Hauptstädten angereiste Juristen teilnahmen, wurde von der Arbeitsgruppe I (WG I) der KSZE-Folgekonferenz in Helsinki ins Leben gerufen, um vom 12. bis zum 22. Mai einen von Frankreich und Deutschland eingebrachten Vertragsentwurf zur Einsetzung eines gesamt-europäischen Streitregelungsmechanismus zu erörtern. Dieser Entwurf war einer Initiative des ehemaligen französischen Justizministers Robert Badinter zu verdanken, der als "Schiedsrichter" der EG in Jugoslawien einschlägige Erfahrungen gesammelt hatte. Der Entwurf wurde vom Sekretariat Badinter mit Hilfe von Alain Pellet (französisches Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen) ausgearbeitet und anschliessend von einem durch Badinter gebildeten Gremium von Fachleuten begutachtet.

Welches waren, nach den anfangs 1991 in Valletta gemachten Erfahrungen, die Aussichten einer solchen Initiative?

Einerseits brachte das vergangene Jahr einen weiteren politischen Umbruch: Ende der Sowjetmacht; Entstehung einer Vielzahl neuer Staaten, von Slowenien nach Zentralasien; Konflikte und bewaffnete Auseinandersetzungen in Jugoslawien und anderswo. Dies mag Frankreich, noch in Valletta vehementer Gegner von Streitregelungsverfahren mit Einlassungszwang, bewogen haben, sich unter Badinters Einfluss zu einem Befürworter solcher Verfahren zu mausern; auch Deutschland war nunmehr bereit, sich entschiedener als in Valletta für dergleichen Verfahren einzusetzen. Dazu kam, dass die französisch-deutschen Ideen insbesondere in den Staaten Zentral- und Osteuropas auf fruchtbaren Boden fielen.

Andererseits hatte sich die 1991 in Valletta zutage getretene Opposition einzelner Länder gegen obligatorische Streitbeilegungsmechanismen nicht gelegt. Nach wie vor schienen die Vereinigten Staaten, Grossbritannien und die Türkei nicht geneigt, an einem umfassenden Mechanismus für Gesamteuropa teilzunehmen oder einen solchen wenigstens zu tolerieren. Die Position anderer Staaten (Schweden, Norwegen, Niederlande, Portugal, Kanada) war ungewiss.

Anlässlich der Ausarbeitung seines Vorschlags hatte Badinter die Meinung vertreten, dieser habe die Form eines Vertragstexts anzunehmen und nicht diejenige eines für alle KSZE-Staaten "nur" politisch verbindlichen Dokuments à la Valletta. Da Grossbritannien und die Vereinigten Staaten nicht gezwungen seien, dem zukünftigen Vertragswerk beizutreten, sei von ihrer Seite keinerlei Opposition zu befürchten. Diese Anschauung erwies sich als naiv, haben doch die Vereinigten Staaten ein wesentliches politisches Interesse, die Einheit der KSZE zu wahren und deren Zersplitterung bzw. "Europäisierung", beispielsweise durch den vorgeschlagenen Vertrag, mit allen Mitteln zu hintertreiben.

## 5.2. Die vorgelegten Entwürfe

### Der französisch-deutsche Vorschlag

Der Badinter-Entwurf unterwirft alle Streitigkeiten zwischen KSZE-Staaten einem Schlichtungsverfahren mit Einlassungszwang. Ein im wesentlichen fakultatives schiedsgerichtliches Verfahren ist ebenfalls vorgesehen, wobei beide Methoden im Prinzip subsidiär wären, d.h. bereits bestehende Mittel zu ergänzen hätten. Schliesslich wäre der KSZE-Rat zur Einholung von Rechtsgutachten ("advisory opinions") befugt. Das gesamte Gebilde stützt sich auf eine aufwendige personelle Struktur, "Europäischer Gerichtshof für Vergleichs- und Schiedsgerichtsverfahren" genannt, dessen Ausschuss es obläge, die neutralen Mitglieder von Vergleichs- und Schiedskommissionen zu ernennen. Der Entwurf hat die Form eines Vertrags.

### Der britische Text

Der britische Entwurf, hauptsächlich ein Störmanöver gegen den französisch-deutschen Vorschlag, soll auf dem Valletta-Text aufbauen und zu diesem eine vereinfachte und verbesserte Alternative anbieten. Die Grundidee Grossbritanniens ist, dass das Dokument von Valletta politischer Natur ist und deshalb nur politische Verpflichtungen hervorbringt; rechtlich wäre das darin vorgesehene Verfahren rein fakultativ.

Der britische Text lenkt die Zusammensetzung des KSZE-Organismus in vertrauere Bahnen, gibt letzterem die Möglichkeit, Berichte mit Empfehlungen abzufassen (anstelle von "allgemeinen oder spezifischen Hinweisen oder Ratschlägen", siehe Abschnitte VI bis XI des Dokuments von Valletta) und erlaubt es den KSZE-Staaten, in Anlehnung an Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs im Haag (IGH), einseitige Ausnahmeerklärungen abzugeben mit dem Zweck, die Zuständigkeit einer Vergleichskommission zu begründen gegenüber von Staaten, die gleichfalls eine solche Erklärung abgegeben haben. Obwohl er wie der Text von Valletta das Gewand eines politischen Dokuments trägt, hat der britische Vorschlag im Urteil seiner Befürworter gegenüber jenem Text den Vorzug, auf übereinstimmende einseitige Erklärungen abzustellen, die gemäss IGH-Rechtsprechung in den Nukleartest-

Fällen (eine Spitze gegen Frankreich?) rechtlich verbindlich wären. Damit wäre die Quadratur des Kreises gelöst: ein politisches Dokument würde rechtliche Wirkung erzeugen.

#### Der amerikanische Vorschlag

In letzter Stunde schlugen die Vereinigten Staaten vor, den KSZE-Rat und den Ausschuss Hoher Beamter zu ermächtigen, KSZE-Streitparteien zu einem Schlichtungsverfahren zu zwingen, wobei unklar bleibt, ob die in Abschnitt XII des Valletta-Texts genannten Gebiete ausschliessbar wären. Diesbezügliche Beschlüsse eines der beiden KSZE-Organismen wären mit Konsens minus zwei (die Streitparteien) zu fassen.

#### 5.3. Verlauf der Verhandlungen

Das Schwergewicht der Diskussion innerhalb der von Pertti Harvola (Finland) geleiteten Gruppe lag auf dem Badinter-Vorschlag. Dieser wurde von allen Teilnehmern ausser den Vereinigten Staaten, Grossbritannien, der Türkei, Portugal, der Niederlande, Norwegen und Kanada unterstützt; Schweden verhielt sich zunächst abwartend, schloss sich aber später der Mehrheit an. Schützenhilfe für Frankreich und Deutschland kam vor allem aus Zentral- und Osteuropa, was jedoch die Gegner des Vorschlags kaum beeindruckte.

Letztere begründeten ihre Ablehnung wie folgt:

- Der Abschluss eines Vertrags würde den bisherigen (politischen) Rahmen der KSZE sprengen und, zusammen mit dem weiterbestehenden Valletta-Dokument, zu einem à la carte System auf dem Gebiet der Streiterledigung führen. Die Amerikaner - die einem solchen Vertrag nicht beitreten könnten - würden damit auf diesem Gebiet von der KSZE abgekoppelt, was Frankreichs allgemeinen politischen Absichten entgegenkäme.
- Nach wie vor seien die europäischen Nationen nicht bereit, sich einem Schlichtungsverfahren mit Einlassungszwang zu unterziehen. Wie ähnliche Unternehmungen (Generalakte von 1928/1949, Europäische Konvention von 1957), würde ein Vertragswerk wie das vorgeschlagene totor Buchstabe bleiben. Ein unerfüllter Vertrag auf diesem Gebiet sei schlimmer als gar keiner.
- Das institutionelle Beiwerk des Vertragsentwurfes sei unnötig und überrissen und leiste unerwünschten französischen Institutionalisierungsbestrebungen innerhalb der KSZE Vorschub.

Der britische Entwurf, der technisch ausgereifter ist als der französisch-deutsche, geriet seinerseits ins Kreuzfeuer der Kritik seitens der Befürworter des französisch-deutschen Vorschlags. Diese Kritik umfasste folgende Punkte:

- Die wundersame, angeblich durch die Abgabe einseitiger Erklärungen vollbrachte Umwandlung politischer in rechtliche Verpflichtungen kann in Wirklichkeit nur stattfinden, wenn in diesen Erklärungen ausdrücklich festgestellt wird, dass sie eine rechtliche Bin-

zung bezwecken. Erklärungen dieser Art wären in manchem Staat, wenn auch nicht in der Schweiz, dem Parlament vorzulegen - genau, was die Abfassung von politisch und nicht rechtlich verbindlichen Dokumenten im Rahmen der KSZE zu vermeiden sucht.

- Die im britischen Text vorgesehenen Erklärungen können jegliche Art von Vorbehalt enthalten.
- Der britische Vorschlag erwähnt keine schiedsgerichtlichen Mittel und klammert die Frage der Erstattung von Rechtsgutachten an KSZE-Organismen aus.
- Die Zusammensetzung der Schlichtungsorgane ist unausgewogen, ist doch die Mehrheit deren Mitglieder von der einen oder anderen Partei ernannt.

Trotz dieser Nachteile hielten es die Befürworter des französisch-deutschen Vorschlags für richtig, die Annahme des britischen Vorschlags in Aussicht zu stellen, vorausgesetzt allerdings, dass die den britischen Text unterstützenden Staaten dem Abschluss eines Vertrags nach französisch-deutschem Muster keine Hindernisse in den Weg stellen würden. Diese Offerte wurde dankend abgewiesen, was zeigt, dass es den Vereinigten Staaten und Grossbritannien eher um den Abschluss des französisch-deutschen Texts als um die Verwirklichung eigener Vorstellungen ging.

So wurde vorerst auch jegliche Möglichkeit verbaut, zu einem Verhandlungsergebnis zu gelangen. Die Koexistenz der beiden Hauptvorschläge wurde damit ausgeschlossen. Andererseits waren diese Vorschläge zu verschieden, um durch Verhandlungen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht zu werden.

Dies ist im wesentlichen das Fazit, das sich aus dem Schlussbericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe ergibt. Auch teilweise schon stattgefundene, teilweise noch vorgesehene Versuche einer Verbesserung der Texte (vor allem des französisch-deutschen Vorschlags) werden es nicht erlauben, die bestehenden Divergenzen zu überbrücken. Nunmehr sind politische Weichenstellungen auf höherer Ebene nötig, um dieses für Europa so wichtige Thema weiterzuverfolgen. Die grundsätzlichen Entscheidungen, die erwünscht sind, betreffen folgende Punkte:

- Soll ein zukünftiger Streitbeilegungsmechanismus für Gesamteuropa Gegenstand eines politischen Dokuments oder, in Abweichung von der KSZE-Praxis, eines völkerrechtlichen Vertrags sein?
- Soll dieser Mechanismus ein Schlichtungsverfahren vorsehen, mit oder ohne Einlassungszwang? Soll es dem KSZE-Rat oder dem Ausschuss Hoher Beamter gestattet sein, KSZE-Streitparteien ein solches Verfahren aufzuzwingen?
- Ist der Mechanismus mit einem - fakultativen oder obligatorischen - Schiedsverfahren zu versehen und, wenn ja, welche Kategorien von Fällen können einem solchen Verfahren unterstellt werden?
- Wie sollen die Institutionen aussehen, die einen solchen Mechanismus zu tragen hätten?
- Ist es gewissen KSZE-Organismen zu gestatten, von diesen Institutionen Rechtsgutachten ("advisory opinions") zu verlangen?

Antworten auf diese und andere Fragen könnten den festgefahrenen Dialog wieder in Gang bringen. Eine Neufassung des französisch-deutschen Vorschlags - im Sinne einer Vereinfachung und der Entfernung überflüssigen institutionellen Beiwerks - könnte zu einer solchen Belebung beitragen.

Vorläufig ist jedoch festzustellen, dass die zweiwöchigen Verhandlungen in Helsinki nichts gebracht haben, mit Ausnahme der Formulierung der obenstehenden Fragen - die allerdings auch ohne Verhandlungen zu identifizieren gewesen wären - sowie der Feststellung etwelcher Unzulänglichkeiten im französisch-deutschen Vorschlag.

#### *5.4. Die Position der Schweiz*

Auf Anweisung des Departementsvorstehers hin hat die Schweiz den Badinter-Vorschlag aktiv unterstützt, obschon dieser nicht in jeder Hinsicht den schweizerischen Vorstellungen entspricht. Diese Anweisung hatte zwei Hauptgründe:

- Die Annahme des Vorschlags hätte zu einer wesentlichen Stärkung und Verbesserung des in Valletta ausgehandelten Verfahrens geführt und dieses auf eine rechtliche Basis gestellt.
- Eine ablehnende Haltung der Schweiz hätte den Eindruck erweckt, letztere beanspruche ein Monopol für progressive Positionen auf dem Gebiet der friedlichen Streitregelung, was wiederum zum Schluss geführt hätte, ihr gehe es mehr um ihre Rolle denn um die Sache.

Die Unterstützung des französisch-deutschen Texts engte den Ermessensspielraum des schweizerischen Delegierten in Helsinki ein. Trotzdem gab er zu erkennen, dass in einzelnen Fragen auch andere Lösungen als die im Badinter-Vorschlag angeregten möglich wären. Dies gilt vor allem für die vorgesehenen Institutionen, die vereinfacht und auf ein Minimum reduziert werden sollten. Auch wäre es durchaus denkbar - aber dieser Gedanke ist nicht laut geäußert worden - die Idee einer vertragsrechtlichen Verankerung des Streitregelungssystems als Gegenleistung einer kräftigen Verbesserung des im politischen Dokument von Valletta vorgeschriebenen Verfahrens zu opfern. Ein solcher Kompromiss wäre durchaus vertretbar, wenn man bedenkt, dass politische Verpflichtungen in gewissen Situationen ebenso verbindlich oder noch verbindlicher sein können als rechtliche.

#### *5.5. Schlussfolgerungen*

- Der Badinter-Vorschlag zur Schaffung eines gesamteuropäischen Streitbeilegungsmechanismus hat bislang keinen Durchbruch gebracht.
- Anregungen zu einer entscheidenden Verstärkung und Verbesserung des 1991 in Valletta geschaffenen Verfahrens stossen nach wie vor auf den Widerstand einiger Staaten, vor allem Grossbritanniens, der Vereinigten Staaten und der Türkei.

- Diese Pattsituation, die eine gewisse Verkennung des Ernstes der Lage widerspiegelt, hat es der Ad-hoc-Arbeitsgruppe nicht erlaubt, entscheidende Fortschritte zu machen.
- Es liegt nunmehr an anderen KSZE-Organismen, der Diskussion durch gewisse Weichenstellungen neue politische Impulse zu geben. Letzere wären insbesondere in folgenden Fragen erwünscht:
  - Soll ein friedliches Streitregelungssystem für Europa den Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrags bilden?
  - Soll dieses System einen Schlichtungsmechanismus einschliessen, mit oder ohne Einlassungszwang?
  - Soll der Mechanismus ein - fakultatives oder obligatorisches - Schiedsverfahren vorsehen?
  - Mit welchen Institutionen wäre besagter Mechanismus auszustatten?
  - Ist gewissen KSZE-Organismen zu gestatten, von diesen Institutionen Rechtsgutachten ("advisory opinions") anzufordern?
- Sollten diese Fragen zufriedenstellend gelöst werden - durch WG 1 oder auf höherer Ebene - würde die durch den französisch-deutschen Vorschlag angekurbelte, bis jetzt ergebnislose Diskussion neu belebt.
- In Erwartung dieses Ereignisses wäre eine Neufassung des französisch-deutschen Vorschlags im Sinne einer Vereinfachung, besonders der institutionellen Aspekte, begrüßenswert.

### 5.6. Weiteres Vorgehen

Das KSZE-Folgetreffen hat den Bericht der Ad-hoc-Expertengruppe sowie eine revidierte Fassung des französisch-deutschen Konventionsvorschlages entgegengenommen und beschlossen, ein KSZE-Expertentreffen in Genf einzuberufen, um einen umfassenden und zusammenhängenden Satz von Massnahmen zur friedlichen Streitschlichtung auszuhandeln.

Die Ergebnisse des Treffens werden dem KSZE-Rat am beim Stockholmer Treffen vom 14. bis 15. Dezember 1992 zur Genehmigung und gegebenenfalls zur Unterzeichnung vorgelegt.

## 6. Beziehungen zu internationalen Organisationen und nichtteilnehmenden Staaten

Auf Drängen Deutschlands und mit grosser Unterstützung der USA bezeichneten die Teilnehmerstaaten die KSZE als regionale Abmachung im Sinn von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erhielten durch diese Erklärung einen bedeutenden Machtzuwachs, weil Zwangsmassnahmen aufgrund regionaler

Abmachungen nicht ohne Ermächtigung des Sicherheitsrat ergriffen werden dürfen; ausserdem kann der Sicherheitsrat die regionale Abmachung gegebenenfalls zur Durchführung von Zwangsmassnahmen unter seiner Autorität in Anspruch nehmen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wollte Deutschland einen möglichen Einsatz seiner Truppen bei Massnahmen der KSZE in den Rahmen der UNO eingebettet wissen. Die Schweiz, nebst dem Heiligen Stuhl einziges Nichtmitglied der Vereinten Nationen in der KSZE, gab zur Bezeichnung der KSZE als regionale Abmachung der UNO eine interpretative Erklärung ab. Sie bekräftigte darin, dass sie eine Aussenpolitik verfolge, welche mit den Zielen und Prinzipien der UNO übereinstimmt; sie trage den Entscheid deshalb voll mit. Bei der Durchführung von Zwangsmassnahmen, für die der Sicherheitsrat die KSZE in Anspruch nehmen würde, müsste die Schweiz von Fall zu Fall entscheiden, ob und in welcher Weise sie sich daran beteiligt.

Ferner vereinbarten die Teilnehmerstaaten allgemein, Kontakte und die praktische Zusammenarbeit mit geeigneten internationalen Organisationen zu fördern und solche Organisationen einzuladen, an KSZE-Treffen Beiträge zu leisten; diese Organisationen und andere Institutionen, über die Einvernehmen besteht, können Treffen oder Seminaren der KSZE als Ehrengäste mit entsprechenden Namensschildern beiwohnen.

Nachdem die italienische Delegation schon mehrmals an KSZE-Treffen angeregt hatte, Japan in der KSZE einen besonderen Status zu verleihen, machte an der Eröffnung des Folgetreffens in Helsinki der damalige deutsche Aussenminister Genscher den Vorschlag, Japan in der KSZE eine Vorzugsstellung einzuräumen. Die Teilnehmerstaaten einigten sich auf einen grosszügigen Status, der über den Beobachter-Status hinausgeht und bisher keinem anderen Staat gewährt wurde. Da der Beobachter-Status eine Vorstufe der vollen Teilnahme darstellt, kam er für Japan ohnehin nicht in Frage. Die gewählte Formel schliesst Japan von der Teilnahme am Konsens aus, erlaubt aber auf flexible Art eine den Sachfragen angepasste Involvierung Nippons. So kann sich Japan an allen KSZE-Veranstaltungen mit einem eigenen Beitrag beteiligen, an denen es direkt interessiert ist und/oder bei denen es aktiv mit der KSZE zusammenzuarbeiten wünscht. Dieser Status geht weiter als der den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten gewährte. Am Folgetreffen versuchten die KSZE-Staaten des Mittelmeerraums vergeblich, die Stellung der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten wesentlich zu verbessern. Die USA widersetzten sich einem solchen Ansinnen kategorisch. Es ist anzunehmen, dass dadurch eine mögliche Einflussnahme Libyens auf den KSZE-Prozess im Keime erstickt werden sollte. Fortgesetzt werden soll der Informationsaustausch mit den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten; der amtierende Vorsitzende des AHB wurde entsprechend bevollmächtigt. Ein kurzes KSZE-Treffen über den Mittelmeerraum wurde beschlossen, dessen Termin und Tagungsort vom AHB festgelegt werden. Dem Seminar können nichtteilnehmende Mittelmeerstaaten beiwohnen, denen Einladungen zugesandt werden. Diese offene Formulierung bedeutet, dass über die Anwesenheit solcher nichtteilnehmender Staaten ein Konsens im AHB erstellt werden muss. Wie bei den anderen vorgesehenen KSZE-Seminaren wird auch an jenem über den Mittelmeerraum kein Dokument mit bindenden Verpflichtungen für die KSZE-Teilnehmerstaaten erarbeitet.

## 7. Das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation

Die Vorarbeiten zur Ausarbeitung eines Mandates für die am Pariser Gipfeltreffen beschlossenen Verhandlungen über Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung hatten schon im September 1991 in Wien begonnen.

Ursprünglich eher auf philosophisch-theoretische Gedankenspiele zur Ausgestaltung eines Forums konzentriert, entwickelten sich die Konsultationen zu eigentlichen Mandats-Vorverhandlungen, die mit der Präsentation des norwegischen (NATO-)Vorschlages einen soliden Rahmen erhielten.

### 7.1. Die Mandatsverhandlungen in Helsinki

Der NATO-Text war schon in seiner ursprünglichen Version aus schweizerischer Sicht weitgehend akzeptabel, hatte doch die schweizerische Delegation keine exegetischen Interessen in bezug auf die theoretische Fundamentierung des Forums wahrzunehmen. Aus militärpolitischer Sicht standen für uns drei wichtige Bereiche im Vordergrund:

- das Konzept der "Rüstungskontrolle" ohne Reduktionen
- der Komplex der Harmonisierung
- das Problem der stabilisierenden Massnahmen.

### 7.2. Zum Konzept der "Rüstungskontrolle"

In Abweichung von der Bezeichnung, die der Pariser Gipfel den neuen Verhandlungen zugewiesen hatte, lautet die allen KSZE-Staaten offenstehende, am 22.9.92 in Wien beginnende Veranstaltung "KSZE-Forum über Sicherheitskooperation".

Im Rahmen des Forums soll

- eine neue Verhandlung über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- sowie Sicherheitsbildung begonnen,
- der regelmässige Konsultationsprozess gestärkt und die Sicherheitskooperation intensiviert und
- der Prozess der Verringerung von Konfliktrisiken gefördert werden.

Rüstungskontrolle als Konzept schliesst im herkömmlichen Verständnis unterschiedliche Formen der Rüstungsbegrenzung/-steuerung ein, in jedem Fall die Reduktionen von Truppen und/oder grösseren Waffensystemen. Weder der operative Text des norwegischen Papiers noch das Sofortprogramm erwähnten in irgendeiner Weise die Möglichkeit neuer Verhand-



lungen über Reduktionen. Die Schweiz, unterstützt durch Irland, Oesterreich und Finnland, legte Wert auf eine Erwähnung der Möglichkeit, weitere Reduktionen zu vereinbaren.

Offensichtlich ist es für CFE-Staaten unmöglich, weitere Reduktionsschritte zu verdauen, bevor ihnen der Abschluss des CFE-Vollzugs eine Atempause einräumt. Die konzeptionelle Debatte über die Notwendigkeit oder Inopportunität weiterer Reduktionen endete mit dem Kompromiss, dass die Schweiz die ursprüngliche Formulierung "these negotiations may entail further reductions" fallen liess und der russischen Formulierung "these new measures may entail reductions" zustimmte, waren gerade auch die Russen aufgrund innenpolitischer Probleme an der Verschärfung mittels weiterer Reduktionen völlig desinteressiert. Die Kompromissformel bedeutet, dass in fernerer Zukunft, nicht aber bevor CFE-bedingte Reduktionen verdaut sind, wieder über Massnahmen mit Reduktionswirkungen verhandelt werden kann.

### *7.3. Zum Komplex der Harmonisierung*

Zu Beginn der Konsultationen hing die NATO noch der Idee nach, das Mandat müsse den Boden vorbereiten für einen "need for harmonization": Es bestehe eine Notwendigkeit, die Nicht-CFE-Staaten mit dem "acquis" der CFE-Verhandlungen gleichzuschalten.

Die Schweiz wandte sich entschieden gegen diese Tendenz und setzte durch, dass man die "question of the harmonization" angehen und "appropriate harmonization" anstreben werde, welche den Besonderheiten der nationalen Systeme Rechnung tragen wird. Die schweizerischen Interventionen haben auch Verständnis für die Auffassung geweckt, dass Harmonisierung kein einmaliger Akt sein kann, sondern ein durch die Angleichung der Informationsmassnahmen beginnender, mit der Erarbeitung gemeinsamer Verifikationsbestimmungen fortzusetzender und auf abgestimmte Personalobergrenzen hinlaufender Prozess sein wird, mindestens solange dauernd wie die Implementierung der CFE-Reduktionsbestimmungen. Harmonisierung ist kein Gleichschaltungshebel, sondern das Instrument zur Schaffung einer gemeinsamen Ausgangslage aller Forumsteilnehmer in bezug auf einschneidendere spätere Reduktions- und Abrüstungsschritte.

### *7.4. Zum Problem der stabilisierenden Massnahmen*

Der norwegische (NATO-)Vorschlag sah ursprünglich vor, Stabilisierungsmassnahmen (erstmals im CFE-Vertrag verwirklicht) auf die Aufwuchsfähigkeit von Streitkräften (force generation capabilities) zu beziehen und sie mit Beschränkungseffekten (in bezug auf geographische, zeitliche, qualitative, strukturelle Aspekte von Streitkräften) auszustatten.

Aus der Perspektive eines nur über nicht-aktive Verbände verfügenden Staates belegen solche Massnahmen den Anfangsvorgang jedes Streitkräfteaufwuchses, sowohl im Frieden die Routineausbildung (WK) als auch im Krisen-/Kriegsfall die Mobilmachung - also einmal mehr "back to square one" für die Schweiz. Nach zähen Verhandlungen - über zehn Jahre mit gleicher Stossrichtung geführt stellte sich der Erfolg ein: Es gelang der Schweiz, eine Formel

konsensfähig zu machen, die zum ersten Mal in einem Mandat "due regard to the specific characteristics of the armed forces of individual participating states" sowie die Unterscheidung nach aktiven und nicht-aktiven Armeen verankert. Der den "force generation capabilities" der nicht-aktiven Truppen entsprechende Vorgang bei den aktiven Verbänden ist die Bereitschaftserklärung (etwa durch rapid deployment, up-grading oder "Big Lift"-Verstärkungsvorgänge). Der Umstand, dass Stabilisierungs- und Beschränkungseffekte auch auf aktive Streitkräfte Anwendung finden können, gibt der Massnahme 3 des Sofortprogramms jene inhaltliche Balance, die das Konzept der Stabilisierungsmassnahmen für uns akzeptabel werden liess.

### *7.5. Beurteilung aus schweizerischer Sicht*

Im Hinblick auf die national-unilateralen Reduktionsvorgaben "Armee 95" sind wir daran interessiert, diese als Vorleistungen angerechnet zu bekommen. Dies wird möglich durch den von der Schweiz vorgeschlagenen Einbezug von "Reduktionen" in den Kreis jener Faktoren, die im Verlauf der kommenden Rüstungskontrollverhandlungen zu berücksichtigen sind. Mit einigen anderen Staaten teilten wir die eher vorsichtige Beurteilung der Möglichkeit von regionalen Verhandlungstischen, die Massnahmen regionaler oder sektorieller Anwendung erarbeiten können (z.B. auf Grenzräume). Der schweizerische Vorschlag, in Ziffer 6 des Aktionsprogrammes durch "where appropriate" einen funktional-geographischen Ansatz zu geben, statt nur den eines "if applicable" wurde insbesondere von Deutschland unterstützt, sodass er mühelos Konsens fand.

Aus schweizerischer Sicht kann das Mandat für das neue KSZE-Forum positiv beurteilt werden. Mit genügend Flexibilität ausgestattet, politischem und militärischem Wandel anpassbar, mit realistisch-massvoller Programmsubstanz versehen, erlaubt es den Teilnehmerstaaten, eine ausgewogene Sicherheitskooperation im Rahmen der KSZE aufzubauen und auszuweiten, welche im militärpolitischen Bereich sinnvolle Antworten auf die Herausforderungen des Wandels sollte ermöglichen können.

## **8. Menschliche Dimension**

Das dritte Folgetreffen der KSZE, das im Januar 1989 zu Ende gegangen war, hatte eine Konferenz über die Menschliche Dimension geschaffen, die in den Jahren 1989-1991 in drei je vierwöchigen Treffen tagte. Nach der Wende in den ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas konnten im Sommer 1990 in Kopenhagen und im Herbst 1991 in Moskau umfassende Dokumente zu allgemeinen und auch spezifischen Menschenrechten angenommen werden. Die darin enthaltenen Verpflichtungen schufen eine Grundlage gemeinsamer Werte, die auf der pluralistischen Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit gründeten. Ausserdem fanden zahlreiche Schutzbestimmungen für besonders verletzbare Menschengruppen wie beispielsweise nationale Minderheiten den Konsens der Teilnehmerstaaten.

Schon vor dem Helsinki Folgetreffen bestand bei einer überwiegenden Anzahl von Teilnehmerstaaten die Übereinstimmung, dass der Standard der materiellen Schutzbestimmungen hoch sei, und nur noch punktuelle Verbesserungen vonnöten seien. Gewisse Delegationen lehnten eine Erweiterung partikulärer Schutzbestimmungen rundweg ab und beabsichtigten, ausschliesslich die Implementierung (Durchsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen in allen Teilnehmerstaaten) zum Inhalt der Diskussionen zu machen. Als Kompromiss wurde schliesslich im Dokument in erster Linie der Rahmen für die Implementierung verbessert, doch es kam auch zur Annahme neuer materieller Bestimmungen, die teils neue Bereiche (humanitäres Völkerrecht; Flüchtlinge und Vertriebene; Urbevölkerungen) betrafen, oder im Rahmen sogenannter "Lückenfüllung" Verbesserungen bestehender Verpflichtungen beinhalteten (nationale Minderheiten, Wanderarbeiter, Toleranz und Nicht-Diskriminierung).

### *8.1. Die Implementierung*

Die eigentliche Implementierungsdebatte dauerte nur wenige Wochen zu Beginn des Treffens, doch es zeigte sich, dass die Einhaltung der Menschenrechtsbestimmungen ein wichtiges Thema war, das praktisch während des ganzen Folgetreffens besprochen wurde. Die Implementierungsdebatte war ohne Zweifel von den Aktualitäten geprägt; die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien und die damit verbundenen gravierenden Menschenrechtsverletzungen standen im Zentrum der Gespräche. Die Lage der Menschenrechte in den GUS-Staaten und in Georgien konnte aus diversen Gründen nicht befriedigend erörtert werden. Zum einen waren die meisten dieser Staaten am Folgetreffen nicht vertreten; zum andern war es schwierig, aktuelle Kenntnisse über diese Staaten zu erlangen. Hier zeigte sich der Vorteil, den grosse Staaten mit ihrer umfassenden Infrastruktur haben.

Als die türkischen Behörden im Anschluss an Kundgebungen am kurdischen Neujahrsfest massiv gegen Stellungen der PKK voringen und dabei auch die Zivilbevölkerung nicht verschonten, gab die Schweiz als erster Staat ihrer tiefen Beunruhigung über die Vorgänge Ausdruck und appellierte an die Konfliktparteien, äusserste Zurückhaltung zu üben. Sie forderte die Türkei ausserdem auf, eine KSZE-Mission in die Konfliktgebiete einzuladen. Dieser Vorschlag wurde von verschiedenen anderen Staaten unterstützt, drang aber bis anhin nicht durch. Die Implementierungsdebatte zeigte auch klar, dass nach dem Wegfall des kommunistischen Systems die politische Polarität weitgehend aufgehoben war, was sich beispielsweise dadurch manifestierte, dass selbst traditionell befreundete Staaten nicht mit gegenseitiger Kritik sparten. Dies zeigte wiederum, wie heikel das Anbringen von Kritik ist. Zahlreiche Delegationen, darunter auch die Schweiz, betonten wiederholt die konstruktive Natur kritischer Äusserungen und zollten auch Anerkennung für erreichte Verbesserungen. Einige Delegationen übten sogar offen Selbstkritik. Die Implementierung wird in Zukunft in der KSZE im Vordergrund stehen. In dem Jahr, in welchem jeweils keine Ueberprüfungskonferenz stattfindet, wird es in Warschau am Sitz des Büros für Menschenrechte und demokratische Institutionen (ODIHR) ein dreiwöchiges KSZE-Treffen geben, das ausschliesslich der Implementierung der menschenrechtlichen Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten gewidmet ist. An diesen Implementierungstreffen werden keine neuen Schutzbestimmungen verhandelt.

## 8.2. Die Vorschläge und Verhandlungen

Am Folgetreffen wurden in der Arbeitsgruppe 3 (menschliche Dimension) insgesamt 26 formelle Vorschläge eingereicht. Die meisten von ihnen zielten darauf ab, neue materielle Bestimmungen zu schaffen oder bestehende zu verbessern. Hier zeigte sich eine gewisse Dichotomie zwischen Absicht und Realität. Die nordischen Staaten reichten zusammen mit Kanada ihren Vorschlag zum besonderen Schutz von Urbevölkerungen wieder ein, der am Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension keinen Konsens gefunden hatte. Die Russische Föderation wollte angesichts der Entwicklungen in den baltischen Staaten ein Recht auf Staatsangehörigkeit in der KSZE verankert sehen. Die Türkei strebte schon fast traditionsgemäss eine bedeutende Verbesserung des Loses von Wanderarbeitern an. Als praktisch einziges Thema, bei dem schon bei den Eröffnungsreden der Aussenminister weitergehende Schutzbestimmungen gefordert wurden, sind die nationalen Minderheiten zu nennen, zu denen zwei Vorschläge - darunter einer der Schweiz und Polens - eingereicht wurden. In Anbetracht der massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien entschloss sich die Schweiz dazu, auch hier einen entsprechenden Vorschlag zu machen. Er fand breite Unterstützung und wurde im Verlauf der Verhandlungen sogar noch erweitert. Im Bereich der Implementierung, die vor allem die Aufgaben des ODIHR betrafen, wurden eher wenig Vorschläge eingereicht. Die Schweiz regte an, eine separate Sitzung zu den KSZE-Missionen abzuhalten, die sich als äusserst nutzbringend erwies. Zwei weitere schweizerische Initiativen fanden Eingang ins Dokument: nämlich die Möglichkeit des ODIHR, als Kontaktstelle für Expertisenaustausch im Bereich von Volkszählungen zu wirken, und ferner die Pflicht des Warschauer Büros, sich bei seinen Aktivitäten mit dem Europarat zu konsultieren. Die USA waren grundsätzlich gegen die Aushandlung weiterer Schutzbestimmungen. Ihr Anliegen war die Abhaltung von Kurzseminaren im Rahmen der KSZE und sie reichten dazu drei Vorschläge ein (Toleranz, Migration, Freie Medien).

Angesichts der grossen konzeptuellen Verschiedenheit der Auffassungen erwiesen sich die Verhandlungen als äusserst schwierig. Die Delegation der USA bekämpfte lange Zeit jeglichen Vorschlag im materiellen Bereich, während andere, vorab Frankreich und Italien, im Gegenzug die Erweiterung der Aufgaben des ODIHR torpedierten und sich vor allem gegen die Seminare stemmten. Der latent schwelende Konflikt zwischen Frankreich und den USA brach wiederholt aus. Weiter erschwerend wirkte, dass es den EG-Staaten nicht gelang, eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Zum einen waren die Positionen innerhalb der Gemeinschaft zu verschieden, zum anderen gelang es der eher schwachen portugiesischen Präsidentschaft nicht, einen Konsens zu erreichen. Ähnliche Probleme hatten die beiden jungen Koordinatoren Oesterreichs und Schwedens. Trotz grossen Einsatzes gelang es ihnen nicht, einen Konsens herzustellen. Als die Lage in der Arbeitsgruppe gegen Ende des Folgetreffens stets prekärer wurde und ein Resultat immer weniger greifbar war, ersuchte der finnische Delegationschef und Hauptkoordinator spontan die Hilfe der schweizerischen Delegationschefin, deren Fähigkeiten als Koordinatorin von den Vorbereitungen für die Pariser Charta in guter Erinnerung waren. Mit grossem persönlichem und zeitlichem Einsatz konnte sprichwörtlich in letzter Minute ein Konsens erreicht werden.

### 8.3. Beurteilung des Ergebnisses

Das Ergebnis des Dokumentsteils zur menschlichen Dimension ist für die Schweiz zufriedenstellend. Einzig bei den nationalen Minderheiten hätte die schweizerische Delegation etwas weitergehende Bestimmungen gewünscht. Die anderen schweizerischen Anliegen wurden allesamt verwirklicht. Der Dokumentsteil "Menschliche Dimension" besteht aus einem formellen und einem materiellen Unterabschnitt. Der formelle beinhaltet die erweiterten Aufgaben des ODIHR, gewisse Anpassungen des Mechanismus der menschlichen Dimension an die neuen Strukturen sowie die allgemeine Organisation der Implementierungstreffen und der Seminare. Ausserdem wurde die Abhaltung von vier Seminaren für die Jahre 1992/93 festgelegt (Migration/Fallstudien positiv geregelter Minderheitenfälle/Toleranz/Freie Medien). Es war auch der Wunsch der Schweiz, die langen Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension durch kürzere Treffen zu ersetzen, denn es wäre wenig angezeigt, die materiellen Schutzbestimmungen stets zu erhöhen und dabei die Kontrolle über die Einhaltung bestehender Verpflichtungen zu vernachlässigen. Trotz dem fast einhelligen Bekenntnis zum Vorrang der Implementierung sind am Folgetreffen noch zahlreiche materielle Schutzbestimmungen ausgehandelt worden, die teils bereits erwähnt wurden. Von Bedeutung sind vor allem die Flüchtlinge und vertriebenen Personen, die in der KSZE bisher noch nie diskutiert worden sind. Ein einwöchiges Seminar anfangs 1993 soll die Möglichkeit bieten, über dieses Thema eingehender zu sprechen. Neu ist ebenfalls die klare Anerkennung des humanitären Völkerrechts sowie das Bekenntnis der Teilnehmerstaaten, dem IKRK ihre volle Unterstützung zu gewähren. Bedauerlicherweise war es wegen des Widerstandes der USA nicht möglich, Fortschritte bei der Abschaffung der Todesstrafe zu erzielen. In Zukunft wird der AHB die Möglichkeit haben, unter anderem auf Empfehlung der Implementierungstreffen Massnahmen zu ergreifen, um die Durchführung zu verbessern. Implizit ist damit auch die Möglichkeit geboten, weitere materielle Bestimmungen zu schaffen. Die Arbeitslast des AHB wird bewirken, dass dies nur in begründeten Fällen erfolgen wird.

## 9. Wirtschaftliche Zusammenarbeit

### 9.1. Allgemeines

Der allgemeine Teil dieses Kapitels beinhaltet im wesentlichen ein Bekenntnis zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten. Dabei werden die meisten Kooperationsbereiche namentlich erwähnt, was dem Kapitel eine gewisse Länge verleiht. Trotz wiederholter Ermahnungen einiger Delegationen ist dieses Kapitel wenig operationell ausgefallen und weist deshalb eine gewisse Schwerfälligkeit auf; dies umso mehr, als einige Abschnitte sehr technischen Charakter haben. Für die Staaten Mittel- und Osteuropas war es jedoch äusserst bedeutsam, alle Bereiche der wirtschaftlichen Zusammenarbeit möglichst detailliert aufzuführen. Für gewisse westliche Industriestaaten hat hingegen die wirtschaftliche Komponente der KSZE an Wichtigkeit verloren, nachdem der Unterschied zwischen den Wirtschaftssystemen weggefallen ist. Sie gaben unverhohlen zu erkennen, dass andere internationale Institutionen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit besser gerüstet sind, um den

Herausforderungen der Uebergangsperiode in Mittel- und Osteuropa sowie in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion gerecht zu werden.

### *9.2. Das Wirtschaftsforum*

Bereits im Januar 1992 hatten die Aussenminister der KSZE-Staaten an ihrem Treffen in Prag beschlossen, ein Wirtschaftsforum im Rahmen des AHB zu schaffen. Das Projekt ging auf einen Vorschlag der USA zurück. Die Haltung der EG- und der meisten EFTA-Staaten gegenüber dem Wirtschaftsforum waren eher zurückhaltend. Die Staaten Ost- und Mitteleuropas setzten sich angesichts ihrer desolaten wirtschaftlichen Lage stark für das Forum ein, da sie sich von der Veranstaltung Grosses erhoffen.

Das Forum soll alljährlich für zwei bis drei Tage zusammentreten und zwar in der Form des AHB in Prag. Es hat zur Aufgabe, den Dialog beim Uebergang zur Marktwirtschaft zu fördern und die Entwicklung freier Wirtschaftssysteme im Rahmen bereits bestehender Organisationen zu unterstützen. In diesem Sinn sollen die politischen Impulse des Forums die operationellen Tätigkeiten internationaler Organisationen ergänzen. Einzelne Teilnehmerstaaten können allein, zusammen mit anderen Staaten oder mit internationalen Organisationen sowie auch mit privaten Institutionen Seminare über spezifische Themen veranstalten. Diese erfordern die Zustimmung des Forums und können unter dessen Patronat stattfinden, ohne dass es sich jedoch um eigentliche KSZE-Seminare handelt.

Die Ausarbeitung der Modalitäten für das erste Treffen des Forums, das am 16.-18. März 1993 in Prag stattfinden wird, ist das Ergebnis austarierter Verhandlungen zwischen den EG-Staaten und den USA. Die Modalitäten wurden als Vorschlag von 35 Staaten eingereicht und erfuhren nur minimale Aenderungen. Das Fürstentum Lichtenstein stemmte sich bis zum Ende des Folgetreffens gegen die Abhaltung des Treffens in Prag und setzte zu diesem Zweck gewisse Textteile in eckige Klammern. Grund für diese Verweigerung waren die blockierten Verhandlungen zwischen Liechtenstein und der CSFR über die Rückgabe oder Entschädigung liechtensteinischer Güter, die im Jahre 1945 in der damaligen CSR enteignet worden waren. Schliesslich gelang es Liechtenstein, bei den Gesprächsthemen für das erste Treffen des Forums einen Passus über den Schutz aller Arten Eigentums und deren Entschädigung einzubringen.

Der Erfolg des Wirtschaftsforums wird nicht zuletzt von den in seinem Rahmen abzuhaltenen Seminaren abhängen. Die kurze Dauer des Forums ist zu knapp bemessen, um einen vertieften Dialog zu erlauben. Eine der Hauptaufgaben des Forums wird deshalb sein, Direktiven für den Follow-up abzugeben. Einen bedeutenden Einfluss auf das Gelingen des Forums wird auch die Zusammensetzung der einzelnen Delegationen haben.

## 10. Umwelt

### 10.1. Allgemeines

Auch das Kapitel "Umwelt" beginnt mit einem klaren Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zur verstärkten Zusammenarbeit. Hervorzuheben ist, dass wirtschaftliche und fiskalische Instrumente allgemein als wichtig anerkannt werden, um das Verursacherprinzip bei Umweltbeeinträchtigungen durchzusetzen. Die Teilnehmerstaaten betonen ferner die Bedeutung des Aktionsprogrammes für Zentral- und Osteuropa, das im Rahmen der Ministerkonferenz "Umwelt für Europa" erarbeitet wird. Im Gefolge des Reaktorzwischenfalls in Sosnovy Bor bei St. Petersburg hatten acht Delegationen einen Vorschlag zur nuklearen Sicherheit eingebracht, dessen Ziel war, die internationale Kontrolle der Kernnutzung allgemein zu verstärken. Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Transparenz bei der Kernnutzung waren in erster Linie an die Adresse der Russischen Föderation und anderer osteuropäischer sowie mittelasiatischer Staaten gerichtet. Widerstand erwuchs dem Vorschlag aber vor allem von den USA, Grossbritannien und Frankreich. Obwohl dem Anliegen die spitzen Zähne gezogen wurden, kann sich das Resultat blicken lassen. Besondere Erwähnung im Text fanden auch die Internationale Atomenergieagentur (IAEA) und deren Programme und Systeme.

Ein von Kanada vorgeschlagenes Expertenseminar zum Thema "Umweltgerechte Entwicklung der Wälder der nördlichen und der gemässigten Zone" wurde mit grossem Fachwissen vorgestellt. Zahlreiche Delegationen, darunter auch die Schweiz, fragten sich, ob die KSZE das richtige Forum für ein derart spezifisches Projekt ist. Nach mehreren Modifikationen fand der kanadische Vorschlag am Ende des Folgetreffens schliesslich doch den Konsens. Das Seminar wird vom 27. September bis 6. Oktober 1993 in Montreal stattfinden.

### 10.2. Die Schaffung von "Grünhelmen"

Zusammen mit Deutschland hat die Schweiz die Initiative ergriffen und einen Vorschlag für die Schaffung von "Grünhelmen", das heisst Einsatzkräfte bei Umweltkatastrophen ausgearbeitet. Die Idee war, bei nicht-nuklearen Umweltunfällen aus verschiedenen KSZE-Staaten rekrutierte Spezialisten zur raschen Bekämpfung der Katastrophe einzusetzen. Ausserdem sollte das UNO-Zentrum für Umwelteinsätze in Notfällen in Genf die Koordination für solche Einsätze übernehmen. Der Vorschlag fand sehr breite Unterstützung und wurde schliesslich von 16 Delegationen mitgetragen. Widerstand gab es einzig von Seiten der finnischen und der schwedischen Delegation, die offenbar an der Kompetenz des Genfer UNO-Zentrums zweifelten. Selbst die persönliche Vorstellung des Leiters des Genfer Zentrums, der vom Tagespräsidenten auf Antrag der Schweiz eingeladen worden war, vermochte nicht alle finnischen und schwedischen Zweifel beseitigen. Die finnische Delegation lenkte aber schliesslich ein, so dass Schweden isoliert war. Das Vorhaben fand nach zähen Verhandlungen den Konsens, wurde aber im Laufe der Verhandlungen leicht abgeschwächt. Angeregt wird die Schaffung nationaler Einsatzkräfte und Koordinationsstelle ist das Genfer UNO-Zentrum, das aber keine ausschliessliche Stellung hat. Ausserdem wird das Genfer Zentrum eingeladen, einen Mitarbeiter als Verbindungsperson für die KSZE-

Region zu bestimmen; ferner wird empfohlen, das Genfer Zentrum ans KSZE-Kommunikationsnetz anzuschliessen. Obwohl das Resultat nicht ganz dem ursprünglichen Vorschlag entspricht, können die Urheber mit dem Erreichten zufrieden sein. Die Grundideen wurden ins Dokument aufgenommen. Nun obliegt es den einzelnen Teilnehmerstaaten, aktiv zu werden und die entsprechenden Dispositionen zu treffen.

## **11. Programm für die koordinierte Unterstützung**

Auf Vorschlag Schwedens vereinbarten die Aussenminister der Teilnehmerstaaten an ihrem Treffen Ende Januar 1992 in Prag, am Helsinki Folgetreffen die Modalitäten für ein Programm zur koordinierten Unterstützung der seit dem Pariser Gipfeltreffen 1990 aufgenommenen Staaten zu erarbeiten. Das Programm, welches sowohl bilaterale als auch multilaterale Komponenten aufweist, wurde am Folgetreffen unter der Leitung Schwedens verhandelt. Es hat zum Inhalt, den neuen Teilnehmerstaaten geeignetes diplomatisches, akademisches, rechtliches und administratives Fachwissen sowie entsprechende Beratung über KSZE Angelegenheiten zu vermitteln. Das ODIHR und - wo es zuständig ist - das KVZ sind mit der Koordination des Programms betraut worden. Die beiden KSZE Institutionen sollen vorbehaltlich der Genehmigung durch den AHB Treffen und Seminare organisieren, die nach Möglichkeit in den neuen Teilnehmerstaaten stattfinden. Das KSZE Sekretariat soll den neuen Teilnehmerstaaten beim Verteilen von Dokumentationsmaterial besondere Aufmerksamkeit schenken, und die Mitarbeiter der drei KSZE-Institutionen sollen ihre Erfahrung und Expertise bei Reisen in die neuen Teilnehmerstaaten zur Verfügung stellen. Die Teilnehmerstaaten sind ferner aufgefordert, Vertreter neuer Staaten in Studien- und Ausbildungsprogramme aufzunehmen, die vom Staat organisiert oder zumindest unterstützt werden. Das Resultat des Programms für die koordinierte Unterstützung wird an der nächsten Ueberprüfungskonferenz der KSZE im Jahre 1994 evaluiert werden.

Der schwedische Vorschlag war ursprünglich ein ehrgeiziges Projekt, durch das in bedeutendem Ausmass KSZE-Expertise in die neuen Teilnehmerstaaten transferiert werden sollte. Gewisse Staaten, vorab Frankreich, wollten aber die bilaterale Zusammenarbeit nicht durch allzu starke multilaterale Hilfsmassnahmen konkurrenziert wissen. Ohne Zweifel spielten auch finanzielle Erwägungen eine Rolle, das vorgeschlagene Programm zurückzustutzen. Die Schweiz bot Schweden bei den Verhandlungen oft Sukkurs und trat wiederholt für eine möglichst flexible und unbürokratische Hilfe ein. Das in Helsinki erreichte Resultat nimmt sich prima facie eher bescheiden aus. Die Initiative liegt nun primär bei den KSZE-Institutionen und auch bei den einzelnen Teilnehmerstaaten. Das ODIHR, welches schon im Rahmen der menschlichen Dimension mit einer beträchtlichen Zahl neuer Aufgaben betraut wurde, ist auch bei diesem Unterstützungsprogramm gefordert. Es stellt sich die Frage, ob es dazu mit seiner bescheidenen personellen Dotierung im erwarteten Ausmass, überhaupt in der Lage ist.



## 12. Questions administratives et financières

Les décisions à prendre ont été préparées par un sous-groupe de travail; elles étaient au nombre de quatre: la révision du barème de contributions, la suite à donner au rapport des vérificateurs de comptes, l'engagement de personnel supplémentaire par les institutions et les règles financières régissant les réunions de la CSCE.

### *La révision du barème des contributions.*

Le barème existant datait de 1972 et n'avait que marginalement été modifié lors de la disparition de la RDA et de l'adhésion de nouveaux participants. Il ne correspondait plus à la réalité économique, et ce d'autant plus que les anciennes démocraties populaires avaient, à l'époque, embelli considérablement leur situation économique. Elles étaient maintenant les premières à demander une révision.

Les négociateurs devaient tenter de diminuer les quote-parts de ces pays en profitant de l'apport des derniers nouveaux venus (ex-Républiques de l'URSS, et de la Yougoslavie), et sans trop augmenter les taux existants. Il apparut en effet assez vite qu'une refonte complète, fondée sur des critères objectifs (PNB notamment) à supposer qu'ils soient comparables d'un pays à l'autre - ce qui était contesté - aboutirait à un échec. Au surplus la perspective de missions de maintien de la paix fort coûteuses agissait comme un épouvantail envers les Etats susceptibles de se voir imposer une augmentation, même justifiée par des critères économiques (Espagne, Suisse et Turquie). Il fallait donc rester aussi près que possible du barème existant.

La Russie voulait profiter de l'occasion pour réduire son taux, en raison de l'éclatement de l'URSS. Elle plaida donc pour que le total attribué aux nouvelles Républiques corresponde à son ancienne part et que la sienne, par conséquent, diminue radicalement. Cette intention fut unanimement combattue car la Russie reste une puissance politique, militaire et économique (potentiellement au moins) de tout premier plan. De plus elle s'est imposée comme successeur de l'URSS en janvier 1992, sans aucune réserve.

A l'autre extrémité, les micro-Etats demandaient une diminution de leur taux déjà modeste, en raison de la part anormalement élevée, par rapport aux Nations-Unies, qui serait la leur dans les missions de maintien de la paix. Satisfaction put leur être donnée en plaçant le taux minimum à 0,15 % au lieu de 0,20 précédemment.

Au bout du compte, la plupart des Etats ont été maintenus à leur taux ancien (arrondi), y compris la Russie; la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie ont vu le leur diminuer de plus de la moitié, la Bulgarie et la Roumanie de 10 % environ. L'Espagne est augmentée modestement de 2 % (elle a limité les dégâts en mettant à contribution ses partenaires de la Communauté), la Turquie a accru sa quote-part de 23 % et la Suisse de 10 % en passant de 2,08 à 2,3 %.

Pour notre pays, cette part reste relativement modeste par rapport à celle d'Etats économiquement comparables comme la Suède ou la Belgique qui contribuent à hauteur de 3,55 %.

### *Le rapport des vérificateurs de comptes*

Le rapport des vérificateurs que la Suisse a mis à disposition de la CSCE pour une période de trois années a été très bien accueilli; les recommandations qu'il contient ont toutes été adoptées à l'exception toutefois d'une proposition de traiter avec plus de souplesse, voire de supprimer, la règle qui impose aux Institutions de ne pas procéder à des transferts d'une ligne budgétaire à l'autre pour plus de 15 %.

Pour l'essentiel, les vérificateurs ont trouvé à Prague, à Vienne et à Varsovie des systèmes comptables inadéquats. Ils ont déjà procédé à des améliorations et finalement ont constaté l'exactitude des comptes. Quittance a ainsi pu être donnée aux trois institutions.

### *Le renforcement du personnel des institutions*

Pour faire suite au rapport des vérificateurs, chacune des Institutions a été autorisée à engager un comptable. Le Secrétariat à Prague a obtenu en outre un important renfort pour faire face à ses besoins accrus en matière d'organisation de réunions. Il s'agit de six personnes supplémentaires dont quatre étaient déjà engagées pratiquement à plein temps mais sur la base de contrats à court terme systématiquement renouvelés. Enfin le CPC a obtenu une secrétaire supplémentaire (trois au total) pour pouvoir accomplir la tâche de boîte aux lettres qui lui est confiée de plus en plus fréquemment par les délégations.

Ces décisions ont été prises formellement par le CHF réuni à Helsinki. C'est à ce Comité qu'il reviendra ultérieurement d'adapter la dotation en personnel des institutions aux tâches nouvelles qui ont été attribuées à celles-ci.

### *Règles financières régissant les réunions de la CSCE*

Pour ne plus voir se répéter le scandale de la facture du Sommet de Paris (près de 2 millions de FS par jour), il fallait établir des règles financières aussi strictes que le permet la procédure CSCE. Les Douze avaient présenté de longue date un projet fondé sur une succession de prévisions budgétaires, la première étant présentée avant la décision de tenir une réunion, puis en différentes étapes au sein de CHF pour aboutir finalement à l'adoption d'un budget en bonne et due forme.

L'intention était bonne, mais la procédure proposée était trop lourde et même irréaliste dans la mesure où une prévision ne peut valablement être faite qu'une fois les principales données connues. La plus importante de celles-ci est le programme de travail dont dépendent les besoins en salles de réunion et en interprètes. Or la décision sur le programme de travail est toujours postérieure à celle de tenir une réunion.

La délégation suisse s'est employée à amender le projet des douze en le rendant praticable. En substance, le texte qui a été accepté prévoit quatre étapes:

- Annonce du coût de loi des locaux au moment où la candidature est déposée
- Estimation approximative du coût de la réunion une fois le programme de travail établi
- Présentation budgétaire plus précise un mois avant la réunion
- Vérification des comptes après la réunion

## Ausblick

Wenn es in Helsinki gelang, einige der wichtigsten Lücken zu füllen, um der KSZE mehr Möglichkeiten zu operationeller Tätigkeit zu verleihen, so gilt es jetzt, diese Ergebnisse in Taten umzusetzen. Vor allem müssen die Instrumente für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung genutzt werden.

Im Falle des ehemaligen Jugoslawien sind entsprechende Anstrengungen in vollem Gange. Die Schweiz ist Mitglied der für diese Region eingesetzten Ad-hoc-Lenkungsgruppe. In Bosnien-Herzegowina besuchte dieser Tage eine KSZE-Delegation mit schweizerischer Beteiligung serbische, kroatische und muslimische Internierungslager und versuchte, weitere humanitäre Erleichterungen zu erreichen. Geprüft wird zurzeit, inwieweit die UNO-Friedenstruppen durch KSZE-Aktionen unterstützt werden können. In Serbien/Montenegro setzt sich die KSZE für kleine Langzeit-Missionen ein, die in Kosovo, dem Sandschak und in der Vojvodina die Menschenrechtslage überwachen und den Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen fördern sollen. Diese Idee stammt ursprünglich von der KSZE-Menschenrechtsmission unter der Leitung Thomas Fleiners. Dieser war auch Mitglied der ersten Vorabklärungsmission. Einige Schweizer sollen ferner in den Langzeit-Missionen mitwirken. Schliesslich war die Troika der KSZE (CSFR, Deutschland, Schweden) an der Londoner Jugoslawienkonferenz vertreten und wirkt jetzt an deren Fortsetzung in Genf mit. Dies entspricht der neuen Konzeption der KSZE, ihre Zusammenarbeit mit andern Organisationen auszubauen und damit eine bessere Koordination und Lastenverteilung zu erreichen.

Die KSZE wird auch ihre Bemühungen in Nagorno-Karabach fortsetzen. Während die Vorbereitungen für die von ihr beschlossene Minsker Friedenskonferenz vorderhand blockiert sind, wird weiter an der Entsendung einer Beobachtermission in jene Region gearbeitet. Brigadier Schärli des EMD ist neuerdings Mitglied der militärischen Vorabklärungsmission. Wir sind zu gegebener Zeit auch bereit, schweizerische Beobachter zur Verfügung zu stellen.

Die intensive schweizerische Beteiligung an all den konkreten Aktionen der KSZE zeigt, dass für die mehr operationelle Tätigkeit der Konferenz vor allem jene Länder gefragt sind, die mit Guten Diensten Erfahrung haben und über entsprechend geschulte Persönlichkeiten verfügen. Wir sollten versuchen, solche unserer Aussenpolitik besonders angemessenen Aufgaben auch in Zukunft wahrzunehmen.

Neben diesen konkreten Aktionen zur Krisenbewältigung werden wir uns ferner bei den Überprüfungskonferenzen im Rahmen der Menschlichen Dimension voll zu engagieren

haben. Wie wir es bereits in Helsinki praktiziert haben, müssen wir den Mut aufbringen, fundierte und konstruktive Kritik zu üben, wo die Implementierung von KSZE-Verpflichtungen nicht funktioniert. Dies bedeutet, dass wir uns mehr als je zuvor über die Entwicklungen in den einzelnen Ländern auf dem laufenden halten müssen.

Zwar hat die Schweiz die Zusammenarbeit der KSZE mit andern Organisationen wie der UNO, dem Europarat, der EG, der NATO und der WEU unterstützt; aber wir müssen uns stets bewusst bleiben, dass wir mit Ausnahme des Europarats bei keiner dieser Organisationen Mitglied sind und daher ein grosses Interesse haben, unsere Mitwirkung in der KSZE so breit wie nur möglich auszugestalten. Allerdings wird erst die Zukunft weisen, ob die KSZE mit den jetzt vorhandenen Mitteln ihrer neuen Rolle gerecht zu werden vermag. Die Schweiz wird sich jedenfalls darum bemühen.