

p.B.72.9.15.1.(30).0.-PFD/GRS

Bern den 12. April 1991

Protokoll der Expertensitzung vom 25. März 1991 zur Vorbereitung der schweizerischen Position für das Minderheitentreffen vom Juli 1991

- Anwesend:
- Herr Prof. Iso Camartin
 - Herr Prof. Thomas Fleiner
 - Herr Prof. Giorgio Malinverni
 - Herr Prof. Remigio Ratti
 - Herr Prof. Daniel Thüerer
 - Herr Dr. Stephan Breitenmoser
 - Herr Dr. Stephan Kux

 - Herr Botschafter Jean-Pierre Ritter, Vorsitz
 - Frau Botschafter Marianne von Grünigen
 - Herr Paul Widmer
 - Herr Rolf Ritschard
 - Frau Erika Schläppi
 - Herr Reto Dürler
 - Herr Fabrizio Taschetta
 - Herr Didier Pfirter

Botschafter Ritter definiert als Ziel der Sitzung die Erarbeitung eines Konzepts für die schweizerische Delegation und darauf basierend von allfälligen Vorschlägen, welche diese einbringen sollte. Er gliedert die Sitzung in folgende drei Themenbereiche:

- Föderalismus
- Mechanismen des Minderheitenschutzes
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

1. Prinzipien des Minderheitenschutzes

Prof. **Malinverni** (M) als erster Vortragender erachtet unter dem Gesichtspunkt der Stellung der Minderheiten die Proportionalität auf allen Stufen und Ebenen als hervorstechendste Eigenschaft des schweizerischen Staatswesens. Diese garantiere allen Arten von Minderheiten eine angemessene Mitsprache im Staat. Darüberhinaus bringe das Zweikammersystem und der Modus für die Verteilung der Nationalratsmandate auf die Kantone eine eigentliche Bevorzugung der kleinen Kantone und somit einzelner Minderheiten.

Aus dem Föderalismusbereich erwähnt M weiter das erforderliche doppelte Mehr für Verfassungsänderungen, den weitgehenden Vollzugsföderalismus und den Umstand, dass das öffentliche Recht grösstenteils kantonales Recht sei. Schliesslich verweist er darauf, dass der Schutz der sprachlichen Minderheiten - mit Ausnahme der Rätoromanen - durch das Territorialitätsprinzip gewährleistet werde.

Auch den Volksrechten des Referendums und der Initiative spricht M eine Funktion des Minderheitenschutzes zu, insofern als sie einer verhältnismässig kleinen, im Parlament nicht vertretenen oder unterlegenen Minderheit die Mitsprache beim Rechtsetzungsprozess ermöglichen.

Zusammenfassend meint M, die Schweiz sei mehr eine politische Realität denn eine kulturelle Einheit; sie habe die Minderheiten als Bereicherung akzeptiert.

Den fruchtbarsten Ansatz für einen Minderheitenschutz auf europäischer Ebene sieht M in den Menschenrechten; der Föderalismus könne bestenfalls Teillösungen bieten.

Prof. **Fleiner** (F) als zweiter Vortragender geht mit seinem Vorredner einig, namentlich was den Lösungsansatz für einen europäischen Minderheitenschutz angeht. Besonders wichtig erscheint ihm dabei die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Menschenrechte, ohne die es keine Lösung für die Minderheiten geben könne.

Die Schweiz als "politische Nation" sei als Modell nicht verwendbar, weder was die hier existierenden Kooperationsmodelle für die Grenzregionen noch was

- 3 -

unseren Staatsaufbau anbelange. Das Verhältnis zwischen den Staatsvölkern und den Minderheiten in Osteuropa sei von unvorstellbarem Hass, von Unverständnis und zahlreichen historischen Belastungen geprägt. Manchenorts wirkten noch heute die Gegebenheiten während des osmanischen Reiches nach.

Modellcharakter spricht F dem Prinzip der Unverrückbarkeit der Kantonsgrenzen zu, welches indirekt Eingang in unseren Staatsaufbau gefunden habe, weil die Bundesstaatsgründer 1848 keinen Mechanismus für Grenzveränderungen in die Verfassung genommen hätten. In der Schweiz stelle sich das Problem des Minderheitenschutzes deshalb weniger auf nationaler als auf kantonaler Ebene; trotzdem habe dieses Prinzip eine grosse stabilisierende Wirkung gehabt, ebenso wie auf dem afrikanischen Kontinent, wo es rund 100 Jahre später in die Charta der Organisation für afrikanische Einheit aufgenommen worden sei. Es könnte somit auch für Europa eine stabile Ausgangsposition für den Minderheitenschutz darstellen.

Was die Verfassungsstruktur der osteuropäischen Staaten anbelange, bemerkt F eine grosse Anziehungskraft des französischen Präsidialsystems, welches für die Identifikation der Minderheiten mit dem Staat aber problematisch sei. F sähe dagegen im ursprünglich ebenfalls französischen Direktorialsystem eher eine Hoffnung für diese Staaten, namentlich etwa für Jugoslawien.

In der Diskussion wirft Prof. **Camartin** (C) die Frage auf, welche historische Autorität und Kompetenz die Schweiz eigentlich habe; sie biete in Sachen Minderheitenschutz ein durchaus uneinheitliches Bild und sei etwa gegenüber manchen nichtsprachlichen Minderheiten gar nicht fortschrittlich.

Trotzdem sei die Schweiz ein Modell für Lösungen im Rahmen der bestehenden Grenzen, eben gerade weil sie eine "politische Nation" sei. Die Lösung für Europa müsse in der Abkehr vom nationalstaatlichen Denken des 19. Jahrhunderts liegen, d.h. in einem anti-ideologischen Ansatz, in einer zivilisatorischen statt ethnischen Differenzierung. Das Territorialitätsprinzip erachtet C auch für die Schweiz eher als überholt und jedenfalls nicht als anzubietendes Modell. Anzustreben sei vielmehr eine wachsende Akzeptanz doppelter Loyalitäten, d.h. etwa des Umstandes, dass kulturelle Verbindungen über die Staatsgrenzen stärker sind als über die Sprachgrenzen innerhalb eines Staates. Als Beispiel nennt er die kulturelle Orientierung der ungarischen Rumänen nach Budapest.

- 4 -

Herr **Widmer** (WI) sieht als langfristiges Ziel ein "kultiviertes Dégagement" von Mehrheit und Minderheit. Als kurzfristige Perspektive, namentlich für das Genfer Treffen, sieht er das Subsidiaritätsprinzip statt des Föderalismus als möglichen Lösungsansatz, m.a.W. das Prinzip, soviel als möglich an regionale Entscheidungsträger zu delegieren.

Herr **Kux** erachtet es als unabdingbar, zwischen normalen Minderheitenproblemen und der Problematik Osteuropas zu unterscheiden. Namentlich in der Sowjetunion stünden wir im Moment vor einem eigentlichen Dekolonisierungsprozess, dessen zentrale Problematik diejenige der nationalen Selbstbestimmung sei und die konkrete Frage, wem diese zustehe. In diesen Kontext lasse sich das Postulat des Föderalismus nur schwierig einbringen, das Subsidiaritätsprinzip dagegen sei nützlich.

Prof. **Thürer** (T) befürchtet, dass sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch der Föderalismus letztlich nur schwer konkretisierbar seien und somit v.a. politische Parolen darstellten, welche die Probleme eher verbärgen als lösten. Er zieht konkrete Ansätze vor, etwa im Sinne einer Kombination aus Menschenrechten, Föderalismus und einem gegenüber der zu rigiden schweizerischen Praxis etwas abgeschwächten Territorialprinzip. Dafür sähe T den Jura durchaus als Modellfall.

Prof. **Malinverni** möchte den schweizerischen Institutionen trotz aller Unterschiede in den Voraussetzungen einen gewissen Modellcharakter nicht absprechen, namentlich was die Repräsentation der Minderheiten in der Zentralregierung anbelangt. Als weitere Elemente einer Lösung sieht er eine Generalisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die sich allerdings kaum durch die Schweiz propagieren liesse, sowie eine formelle Konstituierung und eine gewisse Autonomie der Minderheiten.

Botschafter Ritter (RR) meint, die Schweiz könne und solle ein Modell sein. Der schweizerische Föderalismus habe präventiv gewirkt; er habe die Entstehung von Minderheitenproblemen eigentlich verhindert, aber keine gelöst. Sprachliche Minderheiten gebe es weniger auf eigenössischer Ebene, als in vier Kantonen (VS, FR, BE und GR). RR folgert daraus, dass sich in einem Bundesstaat die Minderheitenprobleme auf der Gliedstaatenebene stellen. Ausserhalb der eigentlichen Nationalstaaten seien deshalb die richtigen Minderheiten die zerstreuten, nicht territorial kompakt lebenden.

- 5 -

Bezüglich des Modellcharakters unseres Systems und namentlich des Territorialitätsprinzips scheint RR das Buch "Die Vereinigten Staaten von Gross-Oesterreich" von Aurel Popovici aufschlussreich. Der Autor war ein zu Beginn dieses Jahrhunderts in Siebenbürgen lebender rumänischer Nationalist und Mitglied der Belvedere-Gruppe von Erzherzog Franz Ferdinand. Popovici sah die Aufteilung der Doppelmonarchie in Gliedstaaten nach ethnischen Kriterien vor, wonach ein striktes Territorialitätsprinzip und eine Assimilierungspolitik zur Anwendung gekommen wären, die den verbleibenden Minderheiten innerhalb der Gliedstaaten weniger Rechte belassen hätten als sie zuvor besaßen. Das Beispiel zeige, dass Föderalismus nicht zwingend einen Schutz für Minderheiten bewirke.

Herr **Breitenmoser** erachtet es nicht als sinnvoll, die Schweiz als Modell darzustellen, wohl aber über die schweizerischen Erfahrungen zu informieren. Er würde in diesem Sinne anregen, die Ressortforschungsstudie von Prof. Malinverni tel quel zu verteilen, zusammen mit einer umfassenden Darstellung der Jura-Problematik.

Darüber hinaus würde er es begrüßen, wenn die Schweiz nach dem KSZE-Treffen von Genf ein Expertentreffen auf wissenschaftlicher Ebene anregen und organisieren könnte.

Prof. **Fleiner** begrüsst die Idee seines Vorredners bezüglich der zu verteilenden Erfahrungspapiere. Dabei müsste sich ein Jura-Papier vor allem auf die die Osteuropäer interessierenden Konfliktlösungsmechanismen beziehen.

Beim Subsidiaritätsprinzip, das nach F einen fruchtbaren Ansatz darstellt, sei zu beachten, dass in Osteuropa und namentlich in der Sowjetunion im Moment noch in erster Linie die Beherrschung der Produktionsmittel im Vordergrund stehe, während in der Schweiz das Subsidiaritätsprinzip in einem privatwirtschaftlichen Kontext auf die eigentliche Staatsverwaltung angewandt werde.

Bezüglich des Modellcharakters der Schweiz scheint F noch erwähnenswert, dass in unserem Land alle drei amtlichen Sprachen auf Bundesebene verwendet werden.

2. Mechanismen des Minderheitenschutzes

Herr **Breitenmoser** (B) als Vortragender setzt sich dafür ein, den rationellen und gut funktionierenden, bestehenden EMRK-Mechanismus konsequent auch im Bereich des Minderheitenschutzes anzuwenden, anstatt neue Gremien zu schaffen. Da die im Zentrum der Problematik stehenden Staaten Ost- und Mitteleuropas wohl mittel- bis längerfristig alle dem Europarat beitreten würden, sei dies wenigstens als längerfristige Perspektive ins Auge zu fassen und von der Schweiz bereits heute als Idee einzubringen, auch wenn es sich vorläufig nicht realisieren lasse. Der KSZE-Prozess sei nur noch eine Uebergangslösung; schon in 10 Jahren könnte er sich nach dem völligen Verschwinden des Blockgegensatzes völlig überlebt haben, und allfällige, in diesem Rahmen geschaffene Mechanismen in Sachen Minderheitenschutz würden dannzumal in der Luft hängen.

Zudem sieht B die Forderung nach gerichtlichen Mechanismen als Fremdkörper innerhalb des bewusst politisch konzipierten KSZE-Gebäudes.

RR erachtet es als schwierig, am Genfer Treffen, das in den KSZE-Rahmen eingebettet ist, Vorschläge zu machen, die eine andere Organisation betreffen; er schlägt deshalb vor, die an sich sinnvolle Idee von B auf informeller bzw. konsultativer Basis vorzubringen.

Herr **Kux** (K) macht darauf aufmerksam, dass die Minderheitenproblematik nicht nur die Menschenrechte, sondern auch die Sicherheit betreffe; Konfliktlösungsmechanismen und Sicherheitsfragen könnten in absehbarer Zeit sogar sehr wohl im Vordergrund stehen, selbst baltische Zustände seien nicht auszuschliessen. K erachtet die Lösung der Minderheitenfrage als Voraussetzung für den Aufbau europäischer Strukturen.

Die Schweiz sieht K nicht als Modell. Der Vorschlag, den Jura-Konflikt darzustellen, erscheint ihm als zu "simplizistisch" und im übrigen käme eine solche Darstellung ohnehin zu spät, wie die Schweiz generell den Ereignissen hinterherrenne. Anstatt mit Patentrezepten anreisen zu wollen, nähme sich die Schweiz besser ein Beispiel an Prof. Max Huber und a. Bundesrat Calonder, die in der Zwischenkriegszeit vor Ort die Verhältnisse genau analysiert und erst dann konkrete Lösungsvorschläge gemacht hätten.

- 7 -

K betont erneut, die Probleme Ost- und Mitteleuropas seien mit denjenigen der Schweiz in keiner Art und Weise vergleichbar und erheischen deshalb auch andere Lösungen. Konkret schlägt er folgendes vor:

- Ausbau der Konsultationsmechanismen
- Etablierung des bereits diskutierten Beobachtermechanismus
- keine obligatorischen, sondern fakultative Mechanismen im Sinne guter Dienste, d.h. Plattformen, Taskforces, jederzeit zur Verfügung stehende Experten etc...

RR hegt gewisse Zweifel an der Realisierbarkeit eines Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung. Die Staaten fürchteten einen zu rigorosen Mechanismus und Einmischungen in ihre inneren Angelegenheiten.

M betont die Notwendigkeit eines Mechanismus zur Durchsetzung des Minderheitenschutzes, erachtet den Vorschlag von Breitenmoser allerdings als zu optimistisch und ambitiös. Die Vereinigten Staaten etwa, die nicht einmal die amerikanische Menschenrechtserklärung unterzeichnet hätten, würden sich kaum der EMRK anschliessen bzw. unterwerfen.

Ganz generell sieht M Probleme für die Akzeptanz eines gerichtlichen Mechanismus. Stattdessen erscheint ihm die Bildung einer unabhängigen Expertengruppe, welche mit dem Instrument der "Rapporte" arbeiten würde, als erfolgversprechenderer Ansatz.

T suggeriert der schweizerischen Delegation einen doppelten Approach: zum einen einen pragmatisch-realistischen Ansatz, wie ihn K und M skizziert hätten und zum andern einen längerfristigen Ansatz, in den auch die Idee von B einfließen könne. T würde hier allerdings über den rein gerichtlichen Minderheitenschutz hinausgehen. Er sieht drei mögliche Instanzen: einen Hochkommissar für Minderheiten mit einer Art Ombudsmann-Funktion, einen politischen Minderheitenrat und einen Gerichtshof.

3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Prof. **Ratti** (R) als Vortragender spricht sich für ein pragmatisches Vorgehen aus. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit setze den Respekt der Menschenrechte voraus; sie sei erst nach Ueberwindung des Konfliktstadiums realisierbar und könne somit auch keine Lösungen für akute Konflikte offerieren. Hinge-

- 8 -

gen könne sie nach Ueberwindung dieses Stadiums Wunden heilen und Brücken des gegenseitigen Verständnisses bauen helfen. Als Beispiele für existierende fruchtbare grenzüberschreitende Zusammenarbeit nennt R die ARGE-Alp, die unter anderem wesentlich zur Entdramatisierung des Südtirol-Problems beigetragen habe und das Comité d'Initiative pour la Collaboration des Régions de l'Arc Alpin, welches vom Präsidenten der Region Lombardei initiiert worden sei und von Cannes bis nach Kroatien reiche.

Die Grenze sollte von eine Trennungslinie zu einer Zone des Kontakts werden. Die Schweiz könne als Beispiel dienen. Obwohl sie nicht der eigentliche Motor der regionalen Zusammenarbeit in Europa gewesen sei, habe sie gute, funktionierende und recht weit fortgeschrittenen Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit vorzuweisen.

T schliesst sich der letzten Bemerkung an: die Schweiz habe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit viel zu bieten. Sie möge sich dabei an der Zwischenkriegszeit orientieren. Pro demo empfiehlt eine Reinterpretation der Bundesverfassung im Sinne grösserer kantonaler Kompetenzen in der Aussenpolitik ohne Zwischenschaltung des Bundes.

WI ruft in Erinnerung, dass es in Genf einerseits darum gehe, Anregungen einzubringen und andererseits darum, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die einen solchen gemeinsamen Nenner darstellen könnte, sei bisher in der Diskussion im Rahmen der KSZE kaum angeschnitten worden. Die Mitsprache benachbarter ausländischer Körperschaften schon im Planungsstadium könne zur Konfliktverhütung beitragen.

R sieht mannigfache Möglichkeiten zum Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Am weitesten fortgeschritten sei zur Zeit die regionale horizontale Kooperation, die aber oft schlecht koordiniert sei.

p.B.72.9.15.1.(30)-WI/GRS

Bern, den 11. April 1991

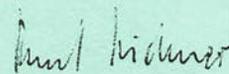
Notiz an:**Herrn Botschafter Ritter****Frau Botschafterin von Grünigen**

DG 12. April 91 - 16

KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf (1.-19.7.1991)
Sitzung des akademischen Beirates

Beiliegend finden Sie das Protokoll über die Sitzung mit dem akademischen Beirat, welche am 25. März im Bellevue, Bern, stattgefunden hat. Das Protokoll wurde von Herrn Didier Pfirter, Diplomatenstagaire, verfasst. Wir möchten ihm für diese Arbeit herzlich danken.

POLITISCHE ABTEILUNG III
Der Chef des KSZE-Dienstes



P. Widmer

Kopie an:

- BIF
- DV, Frau Erika Schläppi
- DUR
- WI

DG 12. April 91 - 16
Kopie(n) direkt weitergeleitet