

p.B.72.9.15.3. - CAF/MM

Bern, den 27. Mai 1992

Bericht über die Verhandlungen einer ad hoc Arbeitsgruppe der KSZE betreffend friedliche Streitregelung in Europa

(Schlussfolgerungen S. 8)

---

## 1. Einleitung

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 vor allem einen von Frankreich und Deutschland eingebrachten Vertragsentwurf zur Einsetzung eines gesamteuropäischen 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 anderwso. Dies mag Frankreich, noch in Valletta vehementer Gegner von Streitregelungsverfahren mit Einlassungszwang, bewogen haben, sich unter Badinter's 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.

## 2. Die vorgelegten Entwürfe

### (a) Der französisch-deutsche Vorschlag

a) Der Badinter-Entwurf unterwirft alle Streitigkeiten zwischen KSZE-Staaten einem Schlichtungsverfahren mit Einlassungszwang. Ein im wesentlichen fakultatives schiedgerichtliches Verfahren ist ebenfalls vorgesehen, wobei beide Methoden im Prinzip subsidiär wären, d.h. bereits bestehende Mittel zu ergänzen hätten. Schliesslich wäre der KSZE-Ministerrat 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.

### (b) 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.

### (c) Der amerikanische Vorschlag

In letzter Stunde schlugen die Vereinigten Staaten vor, den Ministerrat 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.

### 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:

1. 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 entgegentäme.
2. 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 toter Buchstabe bleiben. Ein unerfüllter Vertrag auf diesem Gebiet sei schlimmer als gar keiner.
3. 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:

1. 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 Bindung 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.
2. Die im britischen Text vorgesehenen Erklärungen können jegliche Art von Vorbehalt enthalten.
3. Der britische Vorschlag erwähnt keine schiedsgerichtlichen Mittel und klammert die Frage der Erstattung von Rechtsgutachten an KSZE-Organismen aus.
4. 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 stattgefundenene, 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 Gesamt-europa 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 Ministerrat 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.

#### 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:

1. Die Annahme des Vorschlags hätte zu einer wesentlichen Stärkung und Verbesserung des in Valletta ausgehandelten Verfahrens geführt und dieses auf eine rechtliche Basis gestellt.
2. 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.

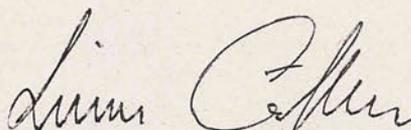
Die Unterstützung des französisch-deutschen Texts engte den Ermessensspielraum des schweizerischen Delegierten in Helsinki ein. Trotzdem gab er zu erkennen, dass in einzelnen Fragen auch andere Lösungen als die im Badinter-Vorschlag angeregten möglich wären. Dies gilt vor allem für die vorgesehenen Institutionen, 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. Schlussfolgerungen

- a) Der Badinter-Vorschlag zur Schaffung eines gesamt-europäischen Streitbeilegungsmechanismus hat bislang keinen Durchbruch gebracht.
- b) 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.
- c) Diese Pattsituation, die eine gewisse Verkennung des Ernstes der Lage widerspiegelt, hat es der ad hoc Arbeitsgruppe nicht erlaubt, entscheidende Fortschritte zu machen.
- d) 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?

- e) 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.
- f) In Erwartung dieses Ereignisses wäre eine Neufassung des französisch-deutschen Vorschlags im Sinne einer Vereinfachung, besonders der institutionellen Aspekte, begrüssenswert.



Lucius Caflisch

- Kopie: - Sekretariat BRF  
- Staatssekretär J. Kellenberger  
- Polit. Abt. III  
- DV  
- Schweiz. KSZE-Delegation, Helsinki (per Fax)