

## KSZE-Folgetreffen in Helsinki: Zusammenfassung der Entwicklungen

---

### 1. Allgemeiner Ueberblick

Die Verhandlungen am Folgetreffen kommen nach wie vor nur langsam voran. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe: einmal fehlt es für wichtige Entscheidungen bei einzelnen Delegationen (noch ?) am politischen Willen, die KSZE weiterzuentwickeln; zum zweiten überschatten die beiden Krisen in Bosnien-Herzegowina und andern Teilen der früheren Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien sowie in Nagorno-Karabach, die häufige Sitzungen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) nötig machen, das Treffen.

Im Zentrum des Helsinki-Folgetreffens sollte die Entwicklung neuer Instrumente für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie friedliche Beilegung von Streitfällen stehen. Mit der Verabschiedung eines Paketes praktikabler und wirksamer Instrumente steht und fällt der Erfolg des Folgetreffens. Manchmal hat man den Eindruck, die konkreten Krisen seien der Entwicklung allgemein gültiger Mittel für die Krisenbewältigung eher hinderlich.

Schliesslich ist die allfällige Präsenz einer Vertretung aus Belgrad am KSZE-Gipfeltreffen noch nicht definitiv geklärt. Die Anwesenheit beispielsweise von Milosevic würde andere Staats- oder Regierungschefs möglicherweise davon abhalten, nach Helsinki zu reisen, was ein weitgehendes Scheitern des Folgetreffens und einen harten Rückschlag für den KSZE-Prozess bedeuten würde.

## 2. Krise in Bosnien-Herzegowina und andern Teilen der früheren Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien

---

Der Beschluss des AHB vom 12. Mai, wonach die jugoslawische Delegation Entscheide zur Jugoslawienkrise nicht blockieren kann (Anwendung der Formel "Konsensus minus eins") gilt vorderhand weiter, obwohl vor allem Oesterreich, die USA und Kroatien, angespornt durch Erklärungen des Aussenministers von Bosnien-Herzegowina, auf allgemeine Suspendierung und gar Ausschluss aus der KSZE drängen. Die Russische Föderation widersetzt sich diesen Plänen am hartnäckigsten.

Die Berichte der drei Missionen (2. Fleiner-Mission für Menschenrechte, CSFR-Mission für nähere Abklärung der Wahlvorbereitungen in Serbien, KVZ-Militärmission nach Kosovo unter kanadischer Leitung) wurden kaum diskutiert und ihre Vorschläge mit einer Ausnahme ignoriert. Diese Ausnahme bildet der Vorschlag der Fleiner-Mission, kleine permanente Menschenrechtsmissionen nach Kosovo und in die Vojvodina zu entsenden.

Am 10. Juni beschloss der AHB auf russischen Vorschlag, eine task force zu bilden, die Empfehlungen an den AHB für das weitere Vorgehen am 29. Juni auszuarbeiten hat, sowohl im Hinblick auf die Arrangements am Gipfeltreffen als auch bezüglich der permanenten Menschenrechtsmissionen. Der task force gehören die KSZE-Troika (CSFR, Deutschland und Schweden), die EG-Präsidentschaft (Portugal), die USA und die Russische Föderation, Griechenland und die Türkei sowie die Schweiz und Kanada als Leiter der Menschenrechts- und der militärischen Kosovo-Mission an. Bereits signalisierte die jugoslawische Delegation, Belgrad sei nicht mehr bereit, weitere Missionen zu empfangen. Inwieweit ein Einlenken möglich ist, wird sich demächst weisen.

### 3. Nagorno-Karabach

Die Fronten zwischen Aserbeidschan und Armenien bleiben weitgehend verhärtet, wobei vor allem Armenien sich Kompromissen widersetzt. Eine zweite Session eines Dringlichkeitstreffens der Staaten, die an der Minsker Friedenskonferenz unter Vorsitz des Italieners Mario Raffaelli teilnehmen werden, findet ab 15. Juni in Rom statt, wo erste Kontakte mit den lokalen Bevölkerungsvertretern gesucht werden sollen. Der aserische Vertreter stellte eine Feuereinstellung ab 15. Juni in Aussicht, die auch die Grundlage für die Entsendung von KSZE-Beobachtern bilden würde. Eine Vorabklärungsmission könnte in diesem Falle bald an Ort und Stelle geschickt werden. Der Beginn der Konferenz in Minsk ist nach wie vor für den 23. Juni geplant.

### 4. Die Arbeiten des Folgetreffens

#### 4.1. Institutionalisierung

Die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990 hat angesichts der Wende auf unserem Kontinent mit einer Institutionalisierung der KSZE begonnen. Alle zwei Jahre findet ein Gipfeltreffen statt, einmal pro Jahr tagt der Rat der Aussenminister. Der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) erledigt an regelmässigen Treffen die laufenden Geschäfte. Die jeweilige Präsidentschaft im Rat und im AHB obliegt dem Land, welches das letzte Ratstreffen beherbergte, z.Zt. der CSFR. Der Rat und der AHB werden von einem administrativen Sekretariat in Prag unterstützt. Ferner wurde in Wien ein Konfliktverhütungszentrum (KVZ) errichtet und in Warschau ein Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) eröffnet.

Da die KSZE keine internationale Organisation ist und daher operationelle Aufgaben nicht einem Direktor oder

Da die KSZE keine internationale Organisation ist und daher operationelle Aufgaben nicht einem Direktor oder Generalsekretär übertragen kann, werden stattdessen immer mehr solche Aufgaben dem amtierenden Präsidenten zugewiesen. Für eine nationale Delegation ist dies zu einer grossen zusätzlichen Belastung geworden. Deshalb kommt in der Praxis bereits jetzt die KSZE-Troika zum Zuge, d.h. neben dem amtierenden Präsidenten auch dessen Vorgänger und Nachfolger, z.Zt. Deutschland und Schweden. Ein Konsens scheint sich heranzubilden, diese Troika zu institutionalisieren. Einige Länder wünschen sich zusätzlich Lenkungsausschüsse, allenfalls mit rotierender Mitgliedschaft. Die meisten Delegationen, darunter auch die schweizerische, setzen sich jedoch für wechselnde "Ad hoc Gruppen" ein, in denen je nach Operation die mit Personen und/oder Material beteiligten Teilnehmerstaaten oder - z.B. bei einer Friedenskonferenz wie der Minsker Konferenz über Nagorno-Karabach - die direkt betroffenen und interessierten Staaten Einsitz nehmen.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist, wie die Folgetreffen der KSZE effektiver gestaltet werden können. Bekanntlich hat sich die Tätigkeit der KSZE in den letzten zwei Jahren stark vom normativen auf den operationellen Bereich verlagert. Die Tendenz geht folglich dahin, den Aspekt der Ueberprüfung der Erfüllung eingegangener KSZE-Verpflichtungen in den Vordergrund zu stellen und für solche Implementierungsdebatten vermehrt internationale Organisationen wie den Europarat sowie nichtgouvernementale Organisationen beizuziehen.

Zwei weitere Vorschläge sollen ebenfalls der besseren Abstützung der operationellen Tätigkeit der KSZE dienen. Eine wachsende Anzahl von Delegationen unterstützt die Idee, die KSZE als "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta zu erklären. Dies würde die de facto Annäherung der KSZE an die UNO formalisieren. Vor allem bei den Konflikten im früheren Jugoslawien und in

Nagorno-Karabach arbeiten beide Institutionen eng zusammen. Manchen Staaten, deren Gesetzgebung nur eine Entsendung von Blauhelm-Truppen im Dienste der UNO erlaubt, würde diese Erklärung die Rechtsgrundlage für eine Beteiligung an KSZE-Operationen vermitteln. Für die Schweiz ist es wichtig, dass mit dieser Verbindung zur UNO kein Obligatorium für die Durchführung von Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrates entsteht.

In die gleiche Richtung der rechtlichen Absicherung geht ein nun von der EG mitgetragener französischer Vorstoss, den drei KSZE-Institutionen für ihre administrative Tätigkeit Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Die USA, bisher schärfster Gegner einer rechtlichen Institutionalisierung, hat eine Ueberprüfung dieser Frage signalisiert.

#### 4.2. Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und friedliche Beilegung von Streitfällen

Im Zentrum der Debatten steht die Frage, welche Instrumente die KSZE für ihre operationelle Tätigkeit benötigt. Die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien und in Nagorno-Karabach - andere mögen hinzukommen - haben deutlich gemacht, dass der KSZE wirksame Mittel zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung fehlen und dass für wirksame Konfliktverhütung auch Frühwarnsysteme nötig sind.

Zur Früherkennung von Konfliktpotential liegt ein von der Schweiz mitgetragener Vorschlag eines Hochkommissars für nationale Minderheiten vor. Er kann von Personen oder Organisationen solcher Minderheiten auf Probleme hingewiesen <sup>werden</sup> und in der entsprechenden Region persönliche Kontakte aufnehmen, allenfalls unter Mitarbeit von bis zu drei Experten. Der Hochkommissar soll dem AHB über seine abgeschlossenen Aktivitäten berichten und ihn auch informieren, wenn eine Situation sich zu einem Konflikt

auszuweiten droht.

Wenn Menschenrechte verletzt werden, können nach einem bereits bestehenden Mechanismus für die Menschliche Dimension (verabschiedet am Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension im Herbst 1991), der u.a. von der Schweiz initiiert worden war, Missionen zur Ueberprüfung der Menschenrechtssituation an Ort und Stelle entsandt werden. In Anlehnung an diesen Mechanismus wurde eine KSZE-Mission unter schweizerischer Leitung (Professor Thomas Fleiner) bereits zweimal in die Republiken des ehemaligen Jugoslawien entsandt.

Solche Missionen sind auch im militärischen Bereich möglich gemäss dem Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, Massnahme 17 im Falle ungewöhnlicher militärischer Veränderungen. Auf dieser Grundlage reiste kürzlich eine Mission mit schweizerischer Beteiligung nach Kosovo.

In Zukunft sollen fact finding-Missionen mit der umfassenden Ueberprüfung der Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen beauftragt werden können. Solche Missionen klärten bereits im Auftrag des AHB in den seit dem Pariser Gipfel neu aufgenommenen Staaten (Albanien, sämtliche GUS-Staaten und Georgien, Slowenien und Kroatien) deren Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen ab.

Während diese Missionen unproblematisch sind, befinden sich die Verhandlungen über KSZE-Peacekeeping in vollem Gange. Das Prinzip, dass die KSZE wie die UNO für das Territorium ihrer Teilnehmerstaaten friedenserhaltende Operationen beschliessen kann, die zivile und/oder militärische Beobachter und Friedenstruppen umfassen können, ist allgemein akzeptiert. Auch ist man sich einig, dass nur Operationen durchgeführt werden können, die mit Konsens angenommen wurden und die Zustimmung der direkt

betroffenen Parteien haben. Ausgeschlossen sind Interventionstruppen.

Umstritten sind zurzeit vor allem drei Bereiche, nämlich ob und inwieweit andere Organisationen - NATO und WEU - einen Beitrag leisten können, wie die Kompetenzaufteilung zwischen dem Rat/AHB einerseits und dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und dem dortigen Konsultativausschuss andererseits vorzunehmen ist und wie die Finanzierung zu erfolgen hat.

Die Schweiz hat von Anfang an mit Finnland, Norwegen und Schweden und zeitweise in einem grösseren Kreis zusätzlich mit Oesterreich, Kanada, Ungarn, Polen und der CSFR an einem Vorschlag gearbeitet, der als "Vorschlag der 14" zusammen mit einem EG-Vorschlag die wichtigste Verhandlungsgrundlage bildet. Danach soll die KSZE von Fall zu Fall entscheiden, ob sie eine (kleinere) Operation allein oder eine (grössere) Operation mit Expertise und Ressourcen der NATO oder der WEU durchführen will. Vor allem Frankreich und Irland stehen dieser Unterstützung skeptisch gegenüber. Diese Gruppe ist auch für eine kontinuierliche Kontrolle und Führung der Operation durch die Präsidentschaft des Rates und den AHB und eine rein technische Mitwirkung des KVZ, während andere Delegationen eine stärkere Einbindung des KVZ wünschen. Die Aufteilung der Kosten soll nach übereinstimmender Meinung nach dem Verteilerschlüssel für die normalen Beiträge erfolgen. Umstritten ist, inwieweit die Mitwirkung durch Personen und Material angerechnet wird.

Schliesslich hat die friedliche Beilegung von Streitfällen, ein schweizerisches Anliegen in der KSZE seit 1972, durch einen französisch-deutschen Vorschlag über eine Konvention für Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit neuen Auftrieb bekommen. Die Schweiz war an der Ausarbeitung des Projekts beteiligt und unterstützt es weiterhin. Verhandlungen einer Expertengruppe in Helsinki

zeigten jedoch, dass namentlich die USA, Grossbritannien und die Türkei nach wie vor Bedenken gegenüber einer solchen Konvention haben und nur kleine Verbesserungen des bestehenden politischen Instrumentarismus konzedieren, das 1991 in Valletta verabschiedet worden war. Einige Befürworter einer Konvention wünschen sich, diese bereits am kommenden Gipfel von den interessierten Staaten unterschreiben zu lassen mit der Hoffnung, andere Teilnehmerstaaten werden folgen. Nach schweizerischer Auffassung sollte das Gipfeldokument ein Mandat zur definitiven Aushandlung der Konvention enthalten und diese nach Helsinki begonnen werden.

#### 4.3. Mandat für ein KSZE-Forum für Sicherheitszusammenarbeit

Nach Helsinki sollen die beiden bisherigen Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (alle KSZE-Teilnehmerstaaten) und über konventionelle Streitkräfte (NATO- und Warschauer Pakt-Staaten) in ein einziges Forum für Sicherheitszusammenarbeit ausmünden, das allen Teilnehmerstaaten offensteht.

In diesem Forum sollen neue Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen geführt werden, regelmässige Konsultationen und Zusammenarbeit in Sicherheitsangelegenheiten stattfinden sowie Anstrengungen zur weiteren Reduzierung von Konflikt-  
risiken unternommen werden.

Im Bereich der Rüstungskontrolle ist ein Aktionsprogramm mit folgenden Massnahmen vorgesehen: die Harmonisierung von Verpflichtungen unter den Teilnehmerstaaten, die im Rahmen der verschiedenen Verträge über Rüstungskontrolle, Vertrauens- und Sicherheitsbildung von je verschiedenen Staatengruppen eingegangen worden sind, die weitere Entwicklung des Wiener Dokumentes 1992 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen, weitere stabilisie-



rende Massnahmen, einen globalen Informationsaustausch über Rüstung und Ausrüstung, Zusammenarbeit im Bereich der Non-Proliferation und Waffenausfuhr sowie regionale oder selektive Massnahmen.

Der Dialog im Rahmen des Forums soll sich über Streitkräfteplanung, Konversion von Rüstungsbetrieben, Non-Proliferation, regionale Sicherheitsprobleme sowie über die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes im Bereich der Sicherheit, der zur gegebenen Zeit zu einem Sicherheitsvertrag weiterentwickelt werden könnte, erstrecken.

Die wichtigsten noch zu lösenden Probleme sind:

- Der Anwendungsbereich der neuen Massnahmen:  
Die russische Föderation möchte als Prinzip die Anwendung der Massnahmen auf alle Teilnehmerstaaten verankert sehen, was für die USA nicht annehmbar ist.
- Die ungleiche Behandlung von nicht-aktiven und aktiven Streitkräften:  
stabilisierende Massnahmen d.h. die Festsetzung von Obergrenzen und Beschränkungen sind für die Mobilisierung von Streitkräften, nicht aber für aktive Streitkräfte vorgesehen. Diese Singularisierung ist für die Schweiz nicht annehmbar.

#### 4.4. Die menschliche Dimension

Unter dem Sammelbegriff der menschlichen Dimension werden Fragen der Menschenrechte einschliesslich der Rechte der Minderheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit behandelt. Die allgemeinen Grundsätze sind in der Schlussakte von Helsinki von 1975 und in der Charta von Paris von 1990 niedergelegt. Die Hauptaufgabe dieses Treffens ist es denn, die Implementierung dieser

Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten zu prüfen.

Zu einzelnen Themen werden indessen weitere Bestimmungen entwickelt. Auch die Schweiz hat einige Vorschläge entwickelt, die im allgemeinen gut aufgenommen wurden. Ihr Vorschlag, gewisse Programme des Europarates für alle KSZE-Staaten zugänglich zu machen, hat einzig bei den USA gewisse Vorbehalte hervorgerufen. Die EG-Staaten befürworten eine enge Zusammenarbeit zwischen der Strassburger Organisation und dem KSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Der schweizerische Vorschlag, dass das Warschauer Büro bei Volkszählungen eine Mittlerrolle für die Zusammenarbeit zwischen Teilnehmerstaaten übernehmen kann, fand ebenfalls ein gutes Echo. Einzig die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Verbesserung der Bedingungen für nationale Minderheiten im Bereich der Erziehung und der Medien stösst auf Widerstand. Es scheint, dass vor allem die britische, französische und die US-Delegation gegen weiteres "standard-setting" im Bereich der nationalen Minderheiten sind.

Ein schwedischer Vorschlag, der von der Schweiz mitgetragen wird, appelliert an alle Teilnehmerstaaten, die Todesstrafe abzuschaffen. Es ist den Mitverfassern bewusst, dass die britische und die US-Delegation in diesem Bereich kaum zu Fortschritten bereit sind. Es geht hier aber vor allem darum, den neuen Teilnehmerstaaten zu zeigen, dass diese Frage für zahlreiche Teilnehmerstaaten von grosser Bedeutung ist. Ein Thema, das in der menschlichen Dimension stets wieder aufkommt und gerade in der heutigen Zeit an Aktualität gewonnen hat, ist die Frage der Toleranz und der Nicht-Diskriminierung. Kanada hat hier einen Vorschlag unterbreitet. Die USA regen sogar an, ein KSZE-Seminar über diesen Problembereich abzuhalten.

Die Frage der Kurzseminarien, die im Rahmen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte abgehalten

werden, ist noch nicht abschliessend diskutiert worden. Bis jetzt liegen Vorschläge für acht Seminarien vor. Im Prager Dokument vom Januar 1991 wurden jene über Wanderbewegungen und freie Medien ausdrücklich erwähnt. Es ist noch offen, ob ihnen deshalb Priorität eingeräumt wird.

Hervorzuheben ist ferner die Organisation der zukünftigen Implementierungstreffen im Rahmen der menschlichen Dimension der KSZE. Es zeichnet sich ab, dass eine Mehrheit der Delegationen die Betonung auf die Ueberprüfung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen legen will und deshalb die Diskussion über weitergehende Verpflichtungen in diesem Rahmen ablehnt. Auch soll an den Implementierungstreffen kein Dokument verhandelt und angenommen werden; vielmehr soll das Warschauer Büro beauftragt werden, die Diskussionen zusammenzufassen und an den Ausschuss Hoher Beamter der KSZE weiterzuleiten. Ein von der Türkei initiiertes und von fünf weiteren Staaten mitgetragener Vorschlag zur Verbesserung des Loses der Wanderarbeiter enthält weitgehende Forderungen, die zum Teil im Widerspruch zur schweizerischen Gesetzgebung stehen. Diese Anliegen werden aber auch für andere Staaten (vor allem Deutschland) unannehmbar sein.

#### 4.5. KSZE-Wirtschaftsforum

Der einzige substantielle Vorschlag im wirtschaftlichen Bereich ist das bereits im Januar 1992 am Ratstreffen in Prag angenommene Projekt, im Rahmen des Ausschusses Hoher Beamter in Prag alljährlich ein Wirtschaftsforum abzuhalten, an dem Wirtschaftsspezialisten teilnehmen und Themen diskutiert werden, die gemeinsam mit den mittel- und osteuropäischen Staaten unter Berücksichtigung ihrer Wünsche ausgewählt werden. Die Modalitäten für das Wirtschaftsforum, ursprünglich eine Idee der USA, wurden zwischen den EG-Staaten und den USA ausgearbeitet. Der Vorschlag wird von insgesamt 34 Staaten, darunter jenen

der EFTA ausser Liechtenstein, mitgetragen. Er ist ausgewogen und trägt den meisten Anliegen Rechnung. Es ist zu erwähnen, dass sich Liechtenstein gegen eine Abhaltung des Forums in Prag stellt, weil die Verhandlungen über die Enteignung liechtensteinischer Bürger blockiert sind. Es ist fraglich, ob das Fürstentum den Konsens auf Dauer verweigern kann. Das Wirtschaftsforum tagt im Rahmen des Ausschusses Hoher Beamter und dieser tritt gemäss der Charta von Paris in der Regel in Prag zusammen.

#### 4.6. Umweltschutz

Bereits die Charta von Paris stellt eine intensivere Beschäftigung der KSZE mit Umweltfragen in Aussicht. Zusammen mit Deutschland hat die Schweiz einen von 15 Mitverfassern unterstützten Vorschlag für "Grünhelme" eingebracht, der im allgemeinen gut aufgenommen wurde. Die Idee ist, bei nichtnuklearen Umweltkatastrophen aus KSZE-Staaten rekrutierte Spezialisten, sog. "Grünhelme", zur raschen Bekämpfung einzusetzen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem neuen UNO-Zentrum für Umwelteinsätze in Notfällen in Genf ist vorgesehen. Massiven Widerstand gegen den Vorschlag gab es einzig von der finnischen und der schwedischen Delegation. Beide Delegationen scheinen indessen nun einzulenken.

Im Gefolge des Reaktorzwischenfalls in Sosnovy Bor (bei St. Petersburg) hatte die österreichische Delegation zusammen mit sieben anderen Staaten einen Vorschlag zur nuklearen Sicherheit eingebracht, mittels dem die internationale Kontrolle der Kernnutzung allgemein verstärkt werden sollte. Erwartungsgemäss haben die USA, Grossbritannien und Frankreich grosse Vorbehalte gegen diesen Vorschlag.

Schweizerische Delegation  
beim KSZE-Folgetreffen

Helsinki, den 17. Juni 1992

DRINGEND

Telefax an:


Politische Abteilung III,  
KSZE-Dienst

KSZE-Folgetreffen: Ueberblick

In der Beilage erhalten Sie den gewünschten Ueberblick über das KSZE-Folgetreffen in Helsinki für Herrn Bundesrat Ogi. Die Zusammenfassung in Form einer "Aufdatierung" sowie die Notiz über "Peacekeeping" für Herrn Staatssekretär Kellenberger folgen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Delegationschefin

  
M. von Grünigen

Kopie an:

- Herrn Staatssekretär J. Kellenberger
- Herrn A. Ritz