

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DER STAATSSSEKRETÄR

p. B. 72. 9. 15. 1. (42)

✓ p. B. 73. BU. 0. -RIA/BMO

Bern, den 23. September 1993

Herr Arnold Hugentobler
Schweizerischer Botschafter
in Bulgarien

S o f i a

PFI 24. Sep. 1993 · 11

Sehr geehrter Herr Botschafter

Ich danke Ihnen bestens für Ihr Schreiben vom 15. September 1993, in welchem Sie sich in der wichtigen und heiklen Frage der Minderheitenpolitik nach schweizerischen Beitragsmöglichkeiten erkundigen.

Wie Sie erwähnen, sorgen heute ungelöste Minderheitenprobleme in Osteuropa und anderswo für Spannungen und Konflikte mit internationalen Auswirkungen. Die Staatengemeinschaft ist deshalb aufgerufen, sich vermehrt mit diesen Problemen auseinanderzusetzen. Das gilt auch für die Schweiz, von der man zu Recht erwartet, dass sie aufgrund eigener Erfahrungen einen nützlichen Beitrag leisten kann.

Das heisst noch nicht, wir seien ausersehen, für jeden Einzelfall ein möglichst rasch wirkendes Patentrezept auf den Tisch zu legen. Der historische Hintergrund der meisten Minderheitenprobleme ist komplex. Häufig steht aber doch eine mangelnde Einhaltung grundlegender Menschenrechte im Spiel. Deshalb hat der Bundesrat wiederholt unterstrichen, dass Minderheitenfragen in erster Linie als Teil der Menschenrechte von der Staatengemeinschaft kollektiv anzugehen sind. Bilaterale Minderheitenpolitik hat sich schon in der Vergangenheit eher als kontraproduktiv erwiesen.

Wir setzen uns deshalb prioritär dafür ein, dass in bestehenden Menschenrechtsnormen der Minderheitenschutz besser verankert wird. Diesbezüglich haben wir bereits in der Vergangenheit eine aktive Politik betrieben, die es hartnäckig weiter zu verfolgen gilt:



- In der KSZE setzten wir 1991 gegen grossen Widerstand das Genfer Expertentreffen über Minderheiten durch. Auch wenn dieses Treffen nicht auf den ersten Anhub alle Hoffnungen erfüllen konnte, ist es doch gelungen, eine Bewegung in Gang zu bringen. In der KSZE plädieren wir heute vor allem dafür, dass die multilaterale Präventivdiplomatie verstärkt wird. In diesem Sinne haben wir den Vorschlag für die Ernennung eines Hochkommissars unterstützt und möchten, dass dessen Kompetenzen verstärkt werden, damit er ungehindert an die Probleme von Minderheiten herankommen kann. Die Schweiz stand auch hinter dem Vorschlag für Langzeitmissionen in Serbien-Montenegro. Nach deren Ausweisung haben wir uns nun mit der Frage zu befassen, wie die Einsatzmöglichkeiten solcher Missionen besser gesichert werden können.
- Im Europarat wird zur Zeit die Möglichkeit geprüft, die Menschenrechtskonvention mit einem Zusatzprotokoll über Minderheiten zu ergänzen. Die entsprechende Expertengruppe wird von einem Schweizer präsiert. Wir hoffen sehr, dass es am kommenden Gipfel in Wien zu konkreten Ergebnissen kommt. Was im Europarat geschieht, mag für verschiedene Problemfälle als recht entfernt erscheinen. Es ist aber wichtig, dass dort Masstäbe gesetzt werden. Für beitriftswillige Kandidaten erarbeitet der Europarat ausserdem Mechanismen, die bereits in der Uebergangphase erlauben sollen, dass Menschenrechtsverletzungen durch international zusammengesetzte Instanzen überprüft werden. Diesen Ansatz unterstützen wir nachhaltig, kann er doch dazu beitragen, das mangelnde Vertrauen von Minderheiten in lokale Gerichtsverfahren zu überwinden.
- In der UNO wurde Ende 1992 eine Erklärung über Minderheiten verabschiedet, welche die Interpretation von Artikel 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte erleichtern soll. Es ist kaum erstaunlich, dass auf weltweiter Ebene die Normendichte bescheidener ausfällt. Aber auch hier hat sich die Schweiz im Frühling dieses Jahres in der Menschenrechtskommission dafür eingesetzt, dass die Einhaltung der Erklärung auf effiziente Ueberwachungsmechanismen abgestützt wird. Wir hatten einen entsprechenden Resolutionsentwurf mitunterzeichnet, der verabschiedet werden konnte.

Auf all diesen Ebenen ist die Stossrichtung unserer Politik immer dieselbe: möglichst präzise Normen für den Minderheitenschutz (Erziehung, Kultur, politische und wirtschaftliche Nichtdiskriminierung), effiziente Ueberwachungsmechanismen, Kommunikationskanäle, um Probleme vor dem Ausbruch eines Konfliktes in den Griff zu bekommen.

Dass es trotzdem zum Ausbruch von Konflikten kommt, ist leider nicht zu bestreiten. Die Mithilfe unseres Landes für die Lösung solcher Konflikte ist schon verschiedentlich angefordert worden. Zu erwähnen ist namentlich die Mission von Botschafter Brunner in Georgien, aber auch unsere Mitarbeit in der Minderheitengruppe der Genfer Jugoslawienkonferenz, wo es trotz grosser Schwierigkeiten wenigstens in der unmittelbaren Nachbarschaft Ihres Residenzlandes, in Mazedonien, zu ersten Ergebnissen gekommen ist.

Gerade Erfahrungen in solchen Gremien zeigen jedoch, dass die allgemein vereinbarten Schutznormen für Minderheiten nicht immer ausreichen, um Konfliktsituationen wirklich eindämmen zu können. Wir betrachten deshalb, die Balladur-Initiative als eine Möglichkeit, um auf regionaler Ebene gewisse Lücken überwinden zu können, auch wenn uns viel daran liegt, dass es zu keinen Doppelspurigkeiten mit der KSZE kommt. Zwar haben ad-hoc-Lösungen seit dem Völkerbund einen schlechten Ruf. Angesichts der Dringlichkeit verschiedener Situationen kann man sie jedoch nicht apodiktisch zum vornherein ausschliessen, vor allem dann nicht, wenn wirklich im Einvernehmen mit den interessierten Parteien gearbeitet wird. Ausserdem sei daran erinnert, dass neben der Schweiz auch verschiedene andere westliche Staaten entweder autonom (Spanien, Dänemark, Belgien) oder in bilateralen Verhandlungen (Italien - Oesterreich für das Südtirol) ihre Minderheitenprobleme in einer Weise gelöst haben, die über die blosser Erfüllung völkerrechtlicher Normen hinausgeht (z.B. durch Autonomiestatute oder föderalistische Verfassungsrevisionen).

Diesbezüglich gibt es in Zentral- und Osteuropa noch viel Ueberzeugungsarbeit zu leisten, an der sich auch die Schweiz beteiligen muss. Schon vor zwei Jahren haben wir unter der Leitung von Professor Fleiner in Luzern ein Seminar über Föderalismus für Vertreter aus osteuropäischen Ländern organisiert. Mit unseren bescheidenen Mitteln unterstützen wir weiterhin Tätigkeiten auf diesem Gebiet. Wir beteiligen uns auch an anderen Projekten, die Minderheiten zugute kommen. Initiativen von privaten Organisationen, von Gemeindeverwaltungen oder Verbänden erhalten ebenfalls unsere Unterstützung. Dies ist sozusagen der operationelle Teil unserer Minderheitenpolitik, den wir weiter auszubauen gedenken.

Natürlich werden wir immer wieder mit der Aufforderung konfrontiert, die Schweiz sollte in konkreten Konfliktfällen die Vermittlungsinitiativen ergreifen. Dass dabei eine gewisse Vorsicht an den Tag zu legen ist, liegt auf der Hand. Denn es braucht nicht nur die eindeutige Zustimmung aller interessierten Parteien, sondern auch eine vorgängige Einigung über den Verhandlungsrahmen, was meistens schwierig zu erreichen ist. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass wir uns vor allem an Aktivitäten beteiligen, die unter der Schirmherrschaft internationaler Gremien stehen. Das war übrigens auch schon zur Zeit des Völkerbundes so

- 4 -

und bestätigt das eingangs erwähnte Postulat, dass das kollektive Vorgehen der Staatengemeinschaft gerade bei Minderheitenfragen erfolgsversprechender ist.

Dies ein paar Grundsatzgedanken zu unserer Politik. Da Sie in Ihrem Residenzland täglich mit Minderheitenfragen konfrontiert sind, wäre ich Ihnen für kritische Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge besonders dankbar.

Mit herzlichem Dank und freundlichen Grüßen.

DER STAATSSSEKRETAER


J. Kellenberger

Kopie: VY, API, MYR, KUR, MAP, RIA

PFI 24. SEP 1993 11