

Bern, 19. Februar 1993

p. B. 72. 9. 15. 1.

KSZE - Entwicklungen und Politik der Schweiz

(vorbereitet vom KSZE-Dienst)

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat auch für die KSZE eine neue Epoche begonnen. Ihre ursprüngliche Funktion, zur Milderung der Folgen der europäischen Teilung und zur Förderung der Entspannung zwischen Ost und West beizutragen, hat sie erfüllt. Heute ist sie das einzige regionale Forum, in dem alle europäischen Staaten sowie die USA und Kanada vertreten sind (52 Teilnehmerstaaten). Sie sieht sich der Aufgabe gegenüber, in massgeblicher Weise an der Errichtung einer neuen europäischen Ordnung mitzuarbeiten, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu fördern und vor allem eine neue Friedens- und Sicherheitspolitik zu erarbeiten, die die frühestmögliche Lösung von Konflikten sowie deren friedliche Beilegung gewährleisten soll.

I. Entwicklung der KSZE-Strukturen

Die Ursprünge der KSZE können auf den 1954 von der Sowjetunion vorgebrachten Vorschlag zurückverfolgt werden, eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz einzuberufen. Gemäss sowjetischen Vorstellungen sollte eine Sicherheitsorganisation geschaffen werden, welche mit einem Sekretariat ausgestattet und auf einem Netz von rechtlichen Verpflichtungen hätte basieren sollen. Diese Vorschläge wurden von Seiten des Westens abgelehnt aus Gründen, die in den Realitäten des Kalten Krieges lagen. Was sich herauskristallisierte, war nicht eine Organisation wie der Europarat oder die UNO, sondern eine Konferenz von Regierungsvertretern, die allerdings praktisch eine Permanenz ihrer Beratungen und Verhandlungen erreicht hat. Ursprünglich, nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahre 1975, setzte sie sich aus Folgetreffen, aus Konferenzen und Expertentreffen zu speziellen Themen (Menschenrechte, friedliche Streitbeilegung, militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildung, seit 1989 konventionelle Abrüstung) zusammen. Auf der Grundlage des Konsensprinzips unter den 35 Teilnehmerstaaten konzentrierten sich die Aktivitäten der KSZE auf die Behandlung von nationalen Praktiken und auf die Erarbeitung von Fortschritten im Bereich der Sicherheit und der Menschenrechte in Europa, die von allen angenommen werden konnten.

Nach dem Ende des Kalten Krieges ging man - allerdings unter anderen Vorzeichen - zurück zu älteren Ideen: Die Sicherheitsinteressen der ehemaligen Warschaupaktstaaten und der Wunsch des Westens, diese Staaten sichtbar in eine euro-atlantische Wertegemeinschaft einzubinden, liessen die KSZE in den Augen vieler Regierungen in einem neuen Licht erscheinen. Es war die Rede davon, aus ihr einen europäischen Sicherheitsrat zu schaffen, der die kooperativen oder kollektiven Sicherheitsarrangements unter den 35 Teilnehmerstaaten verwalten und die bestehenden Verteidigungsbündnisse ersetzen sollte. Vorbehalte gegenüber so weitgehenden Vorschlägen



wurden von Staaten vorgebracht, welche die Schwächung oder Eliminierung bestehender westeuropäischer Foren und Strukturen befürchteten.

Als Ergebnis dieser Diskussionen wurde in der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 eine bescheidene Institutionalisierung der KSZE beschlossen; das Parlament mit seinem Sekretariat in Kopenhagen ist eine der jüngsten dieser Institutionen. Seit Anfang 1990 gibt es einen politischen Konsultationsmechanismus auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs alle zwei Jahre, auf der Ebene der Aussenminister im Rat, der jährlich tagt und dem Präsidenten dieses Rates den Vorsitz bis zur nächsten Ratssitzung anvertraut sowie auf der Ebene der Beamten im Ausschuss Hoher Beamter (AHB), der sich regelmässig in Prag trifft, wo das Sekretariat dieses politischen Konsultationsmechanismus angesiedelt wurde. In der Charta von Paris wurde ebenfalls ein Konfliktverhütungszentrum am Ort der militärischen Verhandlungen in Wien gegründet, das in erster Linie die vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen durchführen helfen soll und die KSZE-Missionen logistisch zu betreuen hat. Schliesslich befasst sich ein Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau mit den Bereichen, die man in der KSZE die Menschliche Dimension nennt: Menschenrechte und Grundfreiheiten einschliesslich Minderheitenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

II. Das Folgetreffen von Helsinki

1. Das veränderte Umfeld

Das vierte Folgetreffen der KSZE wurde am 9. und 10. Juli 1992 in Helsinki mit einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs abgeschlossen. 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 KSZE-Schlussakte 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.

2. Die Beschlüsse

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 ins frühere Jugoslawien entsandten Missionen zur Ermittlung von Menschenrechtsverletzungen sowie die in alle neuen Teilnehmerstaaten geschickten Missionen zur Prüfung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen bewährt haben, sollen nun **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 Streitigkeiten 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 Streitigkeiten** 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, sind im Oktober 1992 in Genf rechtliche und politische Instrumente für Vermittlung, Vergleich und Schiedsgerichtsbarkeit ausgehandelt und am Ratstreffen im Dezember 1992 in Stockholm von den Aussenministern angenommen worden. 29 Teilnehmerstaaten haben das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE 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 sowie 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 sowie 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 Überprüfungskonferenzen 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 es einige von ihnen sind, die zurzeit 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.

3. Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an diesen Verhandlungen und konnte ihre Ideen, namentlich bei der Friedenserhaltung und der friedlichen Regelung von Streitigkeiten, weitgehend durchsetzen. Dasselbe gilt für das Mandat für künftige Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung. 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

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 einfallreicher, 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. Am Folgetreffen 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 Tschechien, Slowakei, 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 bewährt hat. Auf diese Weise konnten wir unsere Vorstellungen in einem frühen Stadium in die Debatte einbringen und ihnen zum Durchbruch verhelfen.

III. Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse

Ziel der Helsinki-Beschlüsse war es, die KSZE angesichts der bestehenden Konflikte und Konfliktpotentiale in Europa operationeller zu machen. Jetzt geht es darum, die geschaffenen Instrumente für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu nutzen.

1. Schwerpunkt: Präventive Diplomatie

Im Falle des **ehemaligen Jugoslawien** hat die KSZE folgende Anstrengungen unternommen: Bei Ausbruch des Konfliktes im Sommer 1991 hat sich der Ausschuss Hoher Beamter (AHB), das zuständige Forum der KSZE für den politischen Konsultations- und Krisenmechanismus, darum bemüht, KSZE-eigene Aktionen der Krisenbewältigung (Angebot von Vermittlung und Gute Dienste an die Konfliktparteien, Einrichtung von Beobachter- und Überwachungsmissionen) in die Wege zu leiten. Als diese Aktionen nicht zustande gekommen und andere Organisationen im Bereich der politischen Vermittlung aktiv geworden waren, beschränkte sich der AHB vorerst darauf, die entsprechenden Massnahmen der EG, der UNO und der Jugoslawien-Konferenz zu unterstützen.

Seit dem Abschluss des Folgetreffens von Helsinki (Juli 1992) unternahm der AHB auch eigene Initiativen im Bereich der präventiven Diplomatie, die seither zum Schwerpunkt der KSZE-

Aktivitäten geworden ist. Die Schweiz spielt dabei eine namhafte Rolle. Sie leitete und unterstützte logistisch die erste KSZE-Mission im früheren Jugoslawien, welche die Aufgabe hatte, über die Menschenrechtssituation zu berichten und Empfehlungen zu unterbreiten. Sie gab den Anstoss für die seit Oktober im Einsatz stehenden Langzeit-Missionen im Kosovo, Sandschak und in der Vojvodina. Die 40 Personen umfassende Mission hat zur Aufgabe, durch ihre Präsenz, durch Förderung des Dialogs zwischen den Volksgruppen und durch ständige Überwachung der Menschenrechtssituation die Ausdehnung des Krieges in diese Regionen zu verhindern. Die Schweiz beteiligt sich personell an diesen Präventivmissionen und ist Mitglied des für deren operative Leitung zuständigen Lenkungsausschusses.

Eine militärische Erkundungsmission in Kosovo, die ebenfalls mit schweizerischer Beteiligung im Juni 92 durchgeführt wurde, diente dazu, Klarheit über die militärischen Kräfte und Aktivitäten in dieser Provinz zu verschaffen und Anzeichen für ein allfälliges Überschwappen des Krieges nach Kosovo zu entdecken.

Eine weitere KSZE-Mission, an der sich die Schweiz beteiligte, wurde in enger Zusammenarbeit mit dem IKRK zur Erkundung der Häftlingslager in die Kriegsgebiete entsandt. Die Veröffentlichung ihrer Befunde trug wesentlich dazu bei, die internationale Öffentlichkeit auf die Zustände in den Lagern in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien aufmerksam zu machen.

Die KSZE hat überdies die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen intensiviert. Sie hat die Konferenz von London und ihre Fortsetzung in Genf nachhaltig unterstützt und hat sich in ihr durch die Troika vertreten lassen. Die Langzeitmissionen arbeiten eng mit der für die Lösung der Minderheitenfragen zuständigen Untergruppe der Genfer Jugoslawien-Konferenz zusammen.

Neben einer rund 12-köpfigen Mission, welche der Verhinderung eines Übergreifens des Krieges nach Mazedonien dienen soll, hat die KSZE in Zusammenarbeit mit der Jugoslawienkonferenz gemeinsam Missionen zur Überwachung der von der UNO verhängten Sanktionen gegen Serbien und Montenegro in den umliegenden Ländern eingesetzt. Diese Missionen haben zur Aufgabe, die Zollbehörden in den einzelnen Ländern bei der Durchführung der Sanktionen zu unterstützen. Solche Missionen befinden sich in Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Mazedonien, Albanien, Kroatien und in der Ukraine. Die Schweiz ist mit einem Felddteam in Bulgarien (2 Zollbeamte), einem Zollexperten im schwedischen Leitungsteam in der Ukraine und einem Experten im zentralen Verbindungsbüro in Brüssel vertreten.

In den Konflikten auf dem Gebiet der **ehemaligen Sowjetunion** sind folgende Anstrengungen der KSZE mit Schwerpunkt Präventivmassnahmen im Gange:

- In **Georgien** ist eine 10 Personen umfassende, gemischt militärisch/zivile Mission im Einsatz, die zur Aufgabe hat, den Kontakt zwischen den Konfliktparteien in Ossetien/Abchasien und den durch das Abkommen von Sotschi eingesetzten Friedenstruppen zu erleichtern und die Schaffung eines Rahmens für eine politische Konfliktlösung zu fördern.
- Nach **Estland** ist eine Langzeit-Mission entsandt worden, welche die Verständnisbereitschaft zwischen der russischen und der estnischen Bevölkerungsgruppe fördern soll. Sie steht unter finnischer Leitung und umfasst zur Zeit sechs Personen.

- Ebenso wird eine ständige Mission in **Moldawien** zur Förderung einer dauerhaften politischen Konfliktlösung eingerichtet. Die Mission wird aus Diplomaten sowie Rechts- und Militärexperten zusammengesetzt sein und insgesamt 10-15 Personen umfassen.
- Schliesslich erkundet ein Berichterstatter Möglichkeiten für Massnahmen der KSZE in Tadschikistan.

Im Konflikt in **Nagorno-Karabach** hat die KSZE mit der Einsetzung der Minsker Friedenskonferenz im Frühjahr 1992 einen Rahmen zur Konfliktlösung geschaffen. Die Vorbereitung und Einberufung dieser Konferenz ist bisher jedoch von den Konfliktparteien blockiert worden. Eine peace-keeping Operation ist geplant worden, konnte bis jetzt aber nicht konkretisiert werden, da die Voraussetzungen (Zustimmung der Konfliktparteien, stabiler Waffenstillstand) nicht erfüllt sind.

Die erwähnten Aktivitäten (vgl. Tabelle im Anhang) illustrieren, dass sich die KSZE auf konkrete Massnahmen im Bereich der Präventivdiplomatie konzentriert und dabei insbesondere mit den Langzeit-Missionen einen eigenständigen Beitrag leistet. Die Schweiz hat sich auf eine aktive Beteiligung in den Missionen im früheren Jugoslawien konzentriert.

Im Bereich der **friedenserhaltenden Massnahmen (peace-keeping)** ist die KSZE entgegen den in Helsinki gehegten Erwartungen bisher nicht aktiv geworden. Die Teilnehmerstaaten, vor allem die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates, scheinen in diesem Bereich der UNO den Vorzug zu geben.

2. Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Die Schweiz hat sich im Rahmen der KSZE seit 1973 für die Schaffung eines bindenden Mechanismus zur friedlichen Streitregelung in Europa eingesetzt. Ein solches Verfahren sollte einseitig von jeder Streitpartei anrufbar sein und für die Gegenseite einen Einlassungszwang schaffen, gleichgültig ob er zu einer bindenden Entscheidung (Schiedsgerichtsbarkeit) oder lediglich zu einem Lösungsvorschlag (Vermittlungs- und Vergleichsverfahren) führt. Das im Herbst 1992 in Genf ausgehandelte und im Dezember 1992 in Stockholm angenommene Massnahmenpaket und namentlich das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE haben die Voraussetzungen verbessert, dass Streitfälle in Zukunft zwischen KSZE-Staaten auf friedlichem Wege gelöst werden können. Die Schweiz hat das erwähnte Übereinkommen - zusammen mit 28 anderen Staaten - unterzeichnet und hat die Absicht, es in nächster Zeit zu ratifizieren. Als Sitz des durch das Abkommen geschaffenen Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes ist Genf gewählt worden. Die Schweiz wird sich weiterhin dafür einsetzen, die Wirksamkeit der Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung zu optimieren. Ausserdem hat sie an die Teilnehmerstaaten appelliert, die Mechanismen auch wirklich anzuwenden.

3. Menschliche Dimension und im besonderen nationale Minderheiten

Im Bereich der Menschlichen Dimension steht die Durchsetzung der KSZE-Standards und -Bestimmungen im Vordergrund. Die Schweiz beabsichtigt, am für September/Oktober 1993 vorgesehenen Implementierungstreffen teilzunehmen, bei dem die Anwendung der erwähnten Normen eingehend diskutiert werden soll und ausserdem Vorschläge zur verbesserten Durchsetzung gemacht werden können. Die Reihe der einwöchigen KSZE-Seminare hat im November 1992 mit dem Thema Toleranz ihren Anfang genommen. Weitere Seminare haben die Migration, freie Medien sowie nationale Minderheiten zum Inhalt.

Die Schweiz hat sich in der KSZE in den letzten paar Jahren stark für den Minderheitenschutz eingesetzt und beabsichtigt, auch in Zukunft den Fragen nationaler Minderheiten hohe Priorität einzuräumen. Dem ausgeprägten Föderalismus unseres Landes, der den Kantonen und Gemeinden weitreichende Kompetenzen überlässt und dadurch das Entstehen ernsthafter Minderheitenprobleme verhindert, kann durchaus Beispielfunktion zuerkannt werden. Die Fragen der nationalen Minderheiten sind heute im besonderen in Mittel- und Osteuropa akut. Zur Vermeidung flächendeckender Brandherde muss die Verhütung von Minderheitenkonflikten in den nächsten Jahren weit oben auf der sicherheitspolitischen Tagesordnung stehen. Die Schweiz hat hier ihre Verantwortung voll wahrgenommen und wird dies auch in Zukunft tun. Im Mai 1993 findet in diesem Zusammenhang ein KSZE-Seminar über positiv gelöste Fälle von Minderheitensituationen statt, an dem die Schweiz ihre Erfahrungen einbringen wird.

4. Forum für Sicherheitskooperation. Wien

Dieses Forum, an dem alle Teilnehmerstaaten beteiligt sind, wurde vom Gipfeltreffen in Helsinki mit der Fortführung der Verhandlungen im Bereich Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Sicherheits- und Vertrauensbildung, der Einrichtung eines regelmässigen Konsultationsprozesses und einer intensiven Sicherheitskooperation im Bereich Nonproliferation, Rüstungsexportkontrolle, Streitkräfteplanung und -ausbildung sowie Rüstungskonversion mit Massnahmen zur Förderung der Konfliktrisiken beauftragt.

Bisher sind die Verhandlungen im Bereich der Harmonisierung der Verpflichtungen aufgenommen worden, die sich aus den bestehenden internationalen Vereinbarungen ergeben. Die Erarbeitung eines Verhaltenskodexes im Sicherheitsbereich sowie Fragen der Nonproliferation bilden Gegenstände des Konsultationsprozesses.

Die Schweiz setzt sich dabei für eine angemessene Harmonisierung ein, welche den Besonderheiten der nationalen Systeme Rechnung trägt und eine gemeinsame Ausgangslage aller Forumsteilnehmer in bezug auf einschneidendere spätere Reduktions- und Abrüstungsschritte schafft.

In einer zweiten Phase setzt sich die Schweiz für weitere Reduktionen von Truppen und/oder grösseren Waffensystemen ein, wobei unilaterale Massnahmen angerechnet werden sollen.

Im Bereich der stabilisierenden Massnahmen wird die Schweiz darauf bedacht sein, dass die spezifischen Eigenschaften der Streitkräfte individueller Teilnehmerstaaten berücksichtigt und solche Massnahmen nicht nur auf nicht-aktive, sondern auch auf aktive Streitkräfte angewandt werden.

Im Bereich der Sicherheits- und Vertrauensbildung wird die Verbesserung der im Wiener Dokument 1992 enthaltenen Massnahmen angestrebt.

IV. Weiterentwicklung der Institutionen

Die seit dem Gipfeltreffen in Helsinki unternommenen Aktivitäten der KSZE im Bereich der präventiven Diplomatie offenbarten bald die Grenzen der in der Pariser Charta geschaffenen und in Helsinki verstärkten Institutionen. Die Dezentralisierung der Institutionen, der Mangel an festen, mit professionellem Stab bestückten Strukturen, das Fehlen eines permanenten Gremiums, das zwischen den Tagungen des Ausschusses Hoher Beamter die operationelle Leitung der Aktionen wahrnimmt, verunmöglichte Kontrolle und effizientes Management. Um diese Mängel zu beheben, wurden anlässlich des Rats Treffens in Stockholm im Dezember 1992 folgende Massnahmen getroffen:

- Schaffung des Postens eines KSZE-Generalsekretärs.
- Einsetzung eines permanenten Konsultationsgremiums in Wien, welches zwischen den AHB-Treffen regelmässig zusammentritt, die Konsultationen weiterführt und Vorentscheide trifft, die keinen Aufschub erlauben.
- Schaffung einer einzigen organisatorischen Struktur unter der Leitung des Generalsekretärs, wobei nicht die geographische Zusammenlegung der Institutionen in Prag, Wien und Warschau impliziert wird.
- Ausarbeitung eines Übereinkommens zur Schaffung eines rechtlichen Status für die KSZE-Institutionen.
- Intensivierung der Kooperation namentlich mit der UNO.

Die Schweiz unterstützt die Massnahmen, die zur Straffung der Entscheidungsfindung und des Managements führen. Sie sollen die operationellen Fähigkeiten der KSZE optimieren, ohne jedoch zu einer Bürokratie zu führen.