

Parlamentarische Versammlung der KSZE

KSZE: Entwicklungen und Politik der Schweiz (Ergänzungen zum Papier des KSZE-Dienstes vom 19. Februar) (Raimund Kunz)

Rolle und Bedeutung der KSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur

Die KSZE ist eine der Institutionen in der sogenannten europäischen Sicherheitsarchitektur, die ein Netzwerk von sich ergänzenden und verstärkenden Organisationen darstellt. Von einer wirksamen, gesamteuropäischen Sicherheitsordnung ist dieses Netzwerk weit entfernt, es bestehen diesbezüglich nicht einmal einheitliche Zielvorstellungen. Einig ist man sich darüber, dass Sicherheit auf kooperativer Basis geschaffen werden soll. An den Bemühungen um die Schaffung einer europäischen Sicherheitsordnung sind Organisationen und Institutionen mit unterschiedlichen Fähigkeiten und ungleichem Mitgliederkreis beteiligt. Hauptakteure sind die EG, NATO, WEU, KSZE, Europarat. Sie haben sich alle den gewandelten Verhältnissen angepasst und auf der Grundlage gegenseitiger Komplementarität neue Aufgaben übernommen. Der Krieg in Ex-Jugoslawien hat die Wirksamkeit dieser Sicherheitsarchitektur und der einzelnen Organisationen in Frage gestellt.

Die Rolle und die Bedeutung der KSZE liegt in folgenden Bereichen:

- Sie ist aufgrund ihrer umfassenden Teilnehmerschaft das Forum, in welchem ein institutionalisierter Sicherheitsdialog unter allen Akteuren in Europa geführt wird.
- Ihr breitangelegtes Sicherheitskonzept und ihre Prinzipien stellen Massstäbe für das friedliche Zusammenleben der Staaten in Europa dar. Die Schwächen liegen bei der Durchsetzbarkeit und Verbindlichkeit der Prinzipien.
- Im Bereich der Menschlichen Dimension inklusive des Minderheitenschutzes hat die KSZE hohe Standards gesetzt. Gleichzeitig hat sie mit ihren Aufklärungsmechanismen wirksame Ansätze zu deren Durchsetzung entwickelt.
- Im Bereich der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements hat sie sich ein breites und ausbaufähiges Instrumentarium gegeben.
- Schliesslich führt die KSZE ihre traditionelle Rolle bei der Erhöhung der Stabilität und der Transparenz im militärischen Bereich weiter.

Konfliktverhütung und Krisenmanagement

Aufgrund der Konflikte und des Konfliktpotentials in Europa liegt der Schwerpunkt der KSZE zur Zeit im Bereich der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements. Alles muss unternommen werden, um eine Ausweitung des Krieges in Jugoslawien oder einen weiteren Krieg in Europa zu verhindern. Die wirksame Anwendung des bestehenden Instrumentariums sowie die Durchsetzung der anerkannten Prinzipien sind vordringlich. Die KSZE hat mit ihren Missionen der Präventiv-Diplomatie vornehmlich im früheren Jugoslawien praktische Schritte



unternommen. Besonders erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die sogenannten **Langzeit-Missionen** im Kosovo, Sandschak und der Vojvodina. Sie haben zur Aufgabe, durch ihre Präsenz, durch ständige Überwachung der Menschenrechtssituation, durch Förderung des Dialogs zwischen den Volksgruppen die Ausdehnung des Krieges in diese Regionen zu verhindern. De facto haben sie namentlich im Kosovo, wo sie die einzige internationale Präsenz markieren, eine Pufferfunktion zwischen den Volksgruppen, welche den Dialog untereinander schon längst abgebrochen haben. Der Bestand der Missionen ist auf 40 Teilnehmer festgelegt und budgetiert worden. Zur Zeit sind tatsächlich 18 Personen im Einsatz, davon 8 im Kosovo. Für eine Aufstockung auf den festgesetzten Bestand oder darüber hinaus fehlt es an der Zurverfügungstellung von Experten durch die Teilnehmerstaaten. Solche Präventiv-Missionen mit ähnlichem Mandat stehen auch in Estland, in Moldawien und in Georgien im Einsatz (vgl. Tabelle).

Im Bereich des Konfliktmanagements stehen die Bemühungen der KSZE um eine Lösung des Konfliktes in **Nagorno Karabach** im Vordergrund. Hier sind Fortschritte erzielt worden. Der von den USA, Russland und der Türkei im Auftrag der Minsker Konferenz vorgelegte Friedensplan ist bisher von Aserbaidshan und Armenien angenommen worden. Unklar ist die Haltung der Armenier in Nagorno Karabach. Wenn ihre Zustimmung zum Plan vorliegt, wird er in Kraft treten. Er sieht in einer ersten Phase den Rückzug der Armenier aus der Region um Kelbadschar und die Einhaltung der Waffenruhe für eine Periode von zwei Monaten vor, während der ein definitives Waffenstillstandsabkommen ausgehandelt und von der Minsker Konferenz verabschiedet werden soll. Diese diplomatischen Bemühungen sollen vor Ort durch eine Peacekeeping-Operation überwacht und abgesichert werden. Diese in verschiedenen Stufen zu dislozierende Operation - sie soll rund 400 Teilnehmer umfassen - wird die erste Peacekeeping Aktion der KSZE sein, die nach dem 1992 in Helsinki verabschiedeten Modell durchgeführt wird.

Schliesslich führt die KSZE zur Unterstützung der Genfer Jugoslawienkonferenz und der UNO zusammen mit der Kommission der EG Missionen zur **Überwachung der UN-Sanktionen** gegen Serbien-Montenegro durch. Rund 150 Zollbeamte aus den EG- und EFTA-Staaten, den USA, Kanada und aus der Türkei unterstützen die Zollbehörden Ungarns, Rumäniens, Bulgariens, Kroatiens, Mazedoniens, Albaniens und der Ukraine bei der Durchsetzung der Sanktionen.

Als Fazit lässt sich folgendes festhalten: Die KSZE hat im Bereich der Konfliktprävention eigene Schritte gemacht und bereits nützliche Erfahrungen sammeln können, Erfahrungen im Bereich der Führung und im Bereich der Natur solcher Missionen. Ihr Schwerpunkt bilden die permanente Beobachtung der Menschenrechte und der Minoritätenschutz. Im Bereich des Peacekeepings wird die Operation in Nagorno Karabach zum Testfall werden.

Ausbau der KSZE-Strukturen

Die Durchführung von Missionen und Operationen bedingt ein Minimum von organisatorischer Struktur. Seit dem Folgetreffen von Helsinki sind die Strukturen der KSZE schrittweise erweitert worden: Am 15. Juni tritt der neue KSZE Generalsekretär (Botschafter Höynck, Deutschland) sein Amt in Wien an. Er wird mit einem kleinen Stab in erster Linie die administrative und finanzielle Zusammenfassung und Straffung der KSZE-Institutionen in Angriff nehmen müssen. In Wien ist auch eine permanente Gruppe des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) gebildet worden, welche die Geschäfte des AHB vorbereitet und die operative

Führung der Missionen und Operationen auf permanenter Basis wahrnimmt. Der AHB tagt seltener in Prag, wo ihm ein reduziertes Sekretariat zur Seite steht. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) bleibt mit seinen bisherigen Aufgaben in Warschau.

Sicherheitspolitische Aktivitäten der Schweiz innerhalb der KSZE

Für die Schweiz stehen die präventive Diplomatie und die Stärkung der KSZE-Strukturen im Vordergrund ihrer Politik innerhalb der KSZE. Sie war namhaft beteiligt an der Ausarbeitung der entsprechenden Instrumente und hat sich für das KSZE-Peacekeeping eingesetzt. Aus den von Professor Fleiner geleiteten Menschenrechtsbeobachtermissionen wuchsen die Vorschläge für die Entsendung von Langzeit-Missionen hervor. Sie ist zur Zeit in der Mission im Kosovo mit einem Experten vertreten und ist bereit, ihre Beteiligung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu erhöhen. An den Sanktionsüberwachungsmissionen beteiligt sich die Schweiz mit 6 Zollbeamten, von denen zwei in Bulgarien, zwei in Mazedonien, einer in der Ukraine und einer im Verbindungsbüro in Brüssel im Einsatz stehen. Desgleichen beteiligt sie sich an der Planung des ersten Peacekeeping-Einsatzes in Nagorno Karabach und beabsichtigt, bei Bewilligung der entsprechenden Mittel die sanitätsdienstliche Unterstützung der Mission zu übernehmen.

Schliesslich darf hier an die Rolle der Schweiz bei der Schaffung eines rechtlich bindenden Mechanismus zur friedlichen Streitbeilegung in Europa erinnert werden. Die im Herbst 1992 in Genf ausgehandelte und im Dezember 1992 in Stockholm angenommene Konvention über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE ist bereits von 33 Staaten unterzeichnet worden. Unter anderem aus Anerkennung der schweizerischen Verdienste ist Genf als Sitz des durch das Abkommen geschaffenen Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes gewählt worden.

Menschliche Dimension und nationale Minderheiten

Am Wiener Folgetreffen der KSZE (1986-1989) hatten die Teilnehmerstaaten einen Mechanismus der menschlichen Dimension angenommen, der einem Staat erstmals erlaubte, mittels eines institutionalisierten Verfahrens bei Menschenrechtsverletzungen diplomatisch zu intervenieren und die Angelegenheit auch auf die multilaterale Ebene zu bringen, was den politischen Druck gegen den betroffenen Staat massiv erhöhte. Der Wiener Mechanismus wurde vor der politischen Wende in Mittel- und Osteuropa mehrmals, unter anderen auch von der Schweiz, gegenüber den heutigen Reformstaaten angewendet.

Zwischen dem Wiener Folgetreffen und jenem von Helsinki (1992) fanden drei Treffen der in Wien geschaffenen Konferenz über die Menschliche Dimension statt. Während am ersten Treffen im Juni 1989 in Paris kein Dokument verabschiedet wurde, konnten an den beiden Treffen in Kopenhagen (Juni 1990) und Moskau (September/Oktober 1991) umfassende Bestimmungen zum Schutze von Menschenrechten angenommen werden. Am Treffen in Kopenhagen war es ausserdem möglich - begünstigt durch das entspannte politische Umfeld - weitgehende Verpflichtungen zum Schutz nationaler Minderheiten anzunehmen. Die im Kopenhagener Dokument enthaltenen Minderheitenrechte sind zwar bloss politisch verbindlich, zählen aber zu den umfassendsten Minderheitenschutzbestimmungen, die bis heute in einem multilateralen Rahmen erreicht worden sind.

Am Moskauer Treffen zeigte sich erstmals, dass das sogenannte "standard setting" bei den Menschenrechten an eine Grenze gestossen ist. Wohl konnten noch punktuelle Verbesserungen erreicht werden (Frauenrechte, Beachtung sozialer Minderheiten et alia), doch es zeichnete sich

ab, dass in Zukunft das Schwergewicht auf die Durchsetzung der bestehenden Bestimmungen gelegt werden müsste. In Moskau konnte hingegen der Wiener Mechanismus der menschlichen Dimension bedeutend erweitert werden durch die Möglichkeit der Entsendung von Missionen, unter anderem auch gegen den Willen des betroffenen Staates.

Am Helsinki Folgetreffen wurde der Akzent auf die Durchsetzung der bis anhin angenommenen menschenrechtlichen Verpflichtungen gelegt. Es wurde entschieden, dass die Konferenz über die Menschliche Dimension nicht weitergeführt wird. An ihre Stelle tritt das sogenannte Implementierungstreffen, das alternativ in jenem Jahr stattfinden soll, in dem keine Überprüfungskonferenz (früher: Folgetreffen) abgehalten wird. Das erste Implementierungstreffen findet im September/Oktober 1993 in Warschau, am Sitz des KSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, statt. Hauptinhalt des Treffens wird die Diskussion über die Anwendung der Bestimmungen in der menschlichen Dimension sein. Dies ist im Lichte der zahlreichen neuen Teilnehmerstaaten von grosser Bedeutung. Stellung und Einsatz der verschiedenen KSZE-Missionen sollen einer Überprüfung unterzogen werden. Am Implementierungstreffen können auch Empfehlungen an den Ausschuss Hoher Beamter der KSZE gemacht werden, sei es zu normativen oder operationellen Fragen. Es besteht hingegen ein gewisser Konsens unter den Teilnehmerstaaten, dass nur dort neue Schutzbestimmungen zu verabschieden sind, wo sie absolut unerlässlich sind.

Am Helsinki Folgetreffen wurde der Hochkommissar für nationale Minderheiten geschaffen. Er hat zur Aufgabe, Spannungen zwischen nationalen Minderheiten, die sich noch nicht zu einem Konflikt ausgeweitet haben, frühzeitig zu erkennen und vermittelnd zu wirken. Der Hochkommissar sammelt Informationen, stattet Besuche ab und fördert den Dialog in Situationen, die potentiell zu einem Konflikt führen könnten. Am 1. Januar 1993 hat der ehemalige niederländische Aussenminister Max van der Stoep sein Amt als erster KSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten angetreten. Er hat die baltischen Staaten besucht und sich auch nach Tschechien und in die Slowakei begeben. Am 28. April 1993 gab der Ausschuss Hoher Beamter dem Vorschlag des Hochkommissars statt, Menschenrechtsexperten in die Slowakei und nach Ungarn zu entsenden, um dort die Situation der betreffenden Minderheit zu begutachten. Wegen der beschränkten Kompetenzen des Hochkommissars - er darf beispielsweise keine Anliegen oder Beschwerden von Privaten entgegennehmen - ist in der KSZE der Ruf nach einem Ombudsmann oder Ombudsmännern für nationale Minderheiten erklungen.

Schweizerische Aktivitäten in der menschlichen Dimension

Der Bereich der menschlichen Dimension ist für die Schweiz traditionellerweise ein Schwerpunkt in der KSZE. An den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension wirkte sie aktiv mit, reicht konkrete Vorschläge ein und stellte am wichtigen Kopenhagener Treffen einen der drei Koordinatoren. Auch ging die Erweiterung des Wiener Mechanismus am Moskauer Treffen ursprünglich auf einen Vorschlag der Schweiz zurück. Bereits in Kopenhagen schlug die schweizerische Delegation die Abhaltung eines Treffens zu nationalen Minderheiten vor. Dieses Treffen fand im Juli 1991 in Genf statt. Wegen des Beginns des Konfliktes in Jugoslawien stand das Resultat des Treffens hinter den Erwartungen zurück, doch es konnten punktuelle Verbesserungen des normativen Minderheitenschutzes erreicht werden. Die Schweiz wird auch in Zukunft dem Minderheitenschutz erhöhtes Augenmerk schenken und unter anderem das Modell des schweizerischen Föderalismus als eine Möglichkeit zur Entschärfung von Minderheitenkonflikten in Mittel- und Osteuropa darstellen.

Bei der Implementierungsdebatte am Helsinki Folgetreffen regte die Schweiz die Anwendung des Moskauer Mechanismus gegenüber der Türkei in der Kurdenfrage an; der Vorschlag fand breite Unterstützung, doch für eine Durchsetzung des Anliegens fehlte der politische Wille. In Helsinki wurden auf Anregung der Schweiz auch Bestimmungen zum humanitären Völkerrecht angenommen und die Zusammenarbeit mit dem IKRK bekräftigt.

Die Schweiz beabsichtigt, unter Ausnützung des bestehenden operationellen Instrumentariums die Durchsetzung der bestehenden Verpflichtungen zu verbessern. Die Teilnahme an KSZE-Missionen soll intensiviert werden. Die ersten beiden Menschenrechtsberichterstermissionen im ehemaligen Jugoslawien standen unter schweizerischer Leitung. Die Schweiz nahm auch an weiteren "Jugoslawien"-Missionen teil: im Juni 1992 an einer von militärischen Experten durchgeführten im Kosovo und im September 1992 an einer Mission zur Erkundung der Häftlingslager in Bosnien-Herzegowina.

Im März 1993 weilte Prof. D. Thürer in der tschechischen und in der slowakischen Republik als Teilnehmer einer KSZE-Mission, die die Menschenrechtssituation in den beiden Staaten im Hinblick auf deren Aufnahme in die KSZE zu prüfen hatte. Die Missionen sind ein wichtiges Instrument bei der Überprüfung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen und haben ausserdem spezialpräventive Wirkung. Die Schweiz möchte ausserdem den Kontakt mit den nichtstaatlichen Organisationen (NGO's) vertiefen. Es hat sich wiederholt gezeigt, dass die konstruktive Zusammenarbeit zwischen staatlichen Delegationen und NGO's zu fruchtbaren Resultaten führen kann.

Massnahmen der KSZE in europäischen Konfliktgebieten
Konfliktverhütung und Krisenmanagement

<u>Konflikt</u>	<u>Art der Massnahme/Mandat</u>	<u>Zeit</u>	<u>Ort</u>	<u>Teilnehmer</u>
	Permanente Massnahmen:			
Ex-Jugoslawien	- <u>Langzeit-Missionen</u> Präventive Diplomatie	seit Oktober 1992	Kosovo, Sandschak, Vojvodina	Insgesamt rund 30 Personen. EG-, EFTA-Staaten, Türkei, USA, Kanada, Japan, Slowakei, Schweiz: 1 Experte in Kosovo Leitung: Norwegen
	Permanente Überwachung der Menschenrechte Förderung des Zusammenlebens zwischen den Bevölkerungsgruppen			
	- <u>Sanktionenüberwachung</u> Unterstützung der Zollbehörden bei der Durchführung der UN-Sanktionen	seit Oktober 1992	Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Kroatien, Albanien, Mazedonien Ukraine Brüssel: Verbindungsbüro	Total rund 150 Zollbeamte. EG-, EFTA-Staaten, USA, Kanada. Schweiz: Bulgarien, Mazedonien je zwei, Ukraine 1 Zollbeamter, Verbindungsbüro in Brüssel 1 Experte
	<u>KSZE-Spillover Monitor Mission</u> Präventive Diplomatie Grenzüberwachung	seit Oktober	Mazedonien, Skopje	Rund 10 Personen USA, Österreich, Italien, Dänemark, Polen, Russland, Slowenien

<u>Konflikt</u>	<u>Art der Massnahme/Mandat</u>	<u>Zeit</u>	<u>Ort</u>	<u>Teilnehmer</u>
Punktuelle Massnahmen:				
Ex-Jugoslawien	Menschenrechtsberichterstattung	12.-20.12.1991 07.-10.01.1992 03.-09.05.1992	Ganz Ex-Jugoslawien	Deutschland, Polen, Niederlande, Portugal Leitung: Schweiz (Fleiner)
	Militärische Erkundungsmission	27.05.-02.06.1992	Kosovo	Kanada, Grossbritannien, Spanien, Niederlande, Frankreich, CSFR, Schweiz, Dänemark
	Erkundung der Häftlingslager	27.08.-04.09.1992	Serbien-Montenegro	Grossbritannien, Kanada, Schweden, Schweiz, Türkei, USA, Dänemark
	Menschenrechts-Erkundungsmission (Moskauer Mechanismus)	30.09.-05.10.1992	Kroatien Bosnien/Herzegowina	Norwegen, Österreich, Schweden

<u>Konflikt</u>	<u>Art der Massnahme/Mandat</u>	<u>Zeit</u>	<u>Ort</u>	<u>Teilnehmer</u>
Georgien	Militärisch/diplomatische Überwachungsmision Förderung der Verhandlungen für eine friedliche Lösung	seit Dezember	Ossetien/Abchasien	rund 10 Teilnehmer Deutschland, Polen, Schweden, Frankreich, Grossbritannien, USA Leitung: Ungarn
Moldova	militärisch/diplomatische Überwachungsmision Förderung der Bemühungen für eine friedliche Lösung	seit Februar 1993	Republik Moldavia Transnistrien	rund 8 Teilnehmer USA, Österreich, Niederlande, Polen Leitung: Kanada
Estland	Präventivmission Überwachung der Menschenrechte Förderung des Zusammenlebens zwischen den Volksgruppen	seit Februar 1993	Estland	rund 6 Teilnehmer Dänemark, Schweden, Deutschland, Kanada, USA Leitung: Finnland
Tschechien/ Slovakei	Berichterstattung über Menschenrechte und Minoritäten	04.-09.04.1993	Tschechien, Slovakei	Schweden, Kanada, Schweiz
Tadschikistan	Abklärungsmission zur Prüfung der Möglichkeiten eines KSZE-Engagements	13.-16.04.1993	Tadschikistan	Türkei
Nagorno-Karabach	Konfliktmanagement: <u>Minsker Konferenz</u> Aushandlung einer Friedenslösung	seit Frühjahr 1992 eingesetzt Einberufung bisher nicht möglich verschiedene Vorbereitungsstreffen in Rom	Minsk	Armenien, Aserbaidschan, Russland, Türkei, Deutschland, Frankreich, Italien, USA, Belarus, Ukraine
	Stufenplan für Waffenstillstand	April/Mai 1993	Genf, Moskau	USA, Russland, Türkei
	<u>Peace-Keeping Operation</u> Planungsgruppe Einsatzplanung (kommt zum Einsatz, sobald alle Parteien zustimmen)	Winter 1993 seit Mai 1993	Wien Wien	Finnland, Schweden USA, Schweiz, Russland