



Peacekeeping der KSZE

Aufgrund des Antrages des EDA und des EMD vom 21. April 1992
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

b e s c h l o s s e n :

1. Von den Ausführungen des Antrages in bezug auf die Schaffung eines Peacekeepings im Rahmen der KSZE unter allfälliger Nutzung von Ressourcen der NATO oder der WEU wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die zuständigen Stellen des EDA und des EMD sowie die schweizerische Delegation am KSZE-Folgetreffen in Helsinki werden beauftragt, sich für eine politisch tragfähige Lösung einzusetzen.
3. Dem Bundesrat wird nach Abschluss des KSZE-Folgetreffens vom EDA Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen in bezug auf Peacekeeping erstattet.

Für getreuen Protokollauszug

Musaet Müller

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	-
		EDI		
	X	EJPD	5	-
X		EMD	10	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
		EVED		
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-



Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Militär-
departement

Bern, den 21. April 1992

An den Bundesrat

Peacekeeping der KSZE

1. Ausgangslage

In unserem Antrag vom 12. März 1992 über die schweizerische Delegation für das KSZE-Folgetreffen in Helsinki verwiesen wir darauf, dass das Folgetreffen Möglichkeiten für Peacekeeping der KSZE oder zumindest eine Rolle beim Peacekeeping zu prüfen habe. Wir informierten Sie, dass Norwegen, Finnland, Schweden, Kanada, die CSFR, Ungarn, Oesterreich, Polen und die Schweiz beabsichtigen, gemeinsam einen Vorschlag auszuarbeiten, welcher die Prinzipien für ein allfälliges Tätigwerden der KSZE enthält. Diesen Vorstellungen gemäss sollte die KSZE in die Lage versetzt werden, allein oder, soweit erforderlich, in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen friedenserhaltende Operationen durchzuführen.

Erste Diskussionen in Helsinki sowie die Stellungnahmen fast aller Aussenminister an der Eröffnung des Folgetreffens liessen eine weitgehende Uebereinstimmung darin erkennen, dass Peacekeeping als integrales und ergänzendes Element des KSZE- Instrumentariums für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wünschbar ist. Dieses Instrumentarium soll Gute Dienste, Vermittlung und Vergleich, friedliche Beilegung von Streitfällen sowie verschiedene Formen von Berichterstattermissionen für Menschenrechte umfassen; darüber hinaus soll es auch fact finding-, Monitor- und

- 2 -

Beobachter-Missionen sowie den Einsatz von Friedenstruppen einschliessen. Einige dieser Instrumente werden bereits angewendet, so z.B. in Jugoslawien und Nagorno-Karabach.

Die meisten Staaten tendieren darauf, die Durchführung einer friedenserhaltenden Operation von Fall zu Fall entweder ganz der KSZE zu überlassen oder für Teile des operativen Vollzugs auch auf Mittel bestehender Organisationen oder einer Gruppe von Staaten zurückzugreifen, bei fort-dauernder politischer Kontrolle durch die KSZE. Eine friedenswahrende Rolle der UNO parallel zur KSZE ist dabei nicht ausgeschlossen. Einzelne NATO-Staaten, vorab die USA, Grossbritannien und die Niederlande lassen erkennen, dass sie die NATO wohl stärker involvieren möchten. Dies wird durch die neueste Initiative Washingtons am Treffen der Verteidigungsminister des NATO-Kooperationsrates (NACC) noch unterstrichen, wonach NATO und mittel- und osteuropäische Staaten gemeinsame friedenserhaltende Truppen aufstellen sollten. Es wird nun darum gehen, die für die Schweiz tragbaren Optionen zu bestimmen.

2. Aufgaben des KSZE-Peacekeeping

Die Aufgaben der Beobachter, Monitoren und friedenserhaltenden Truppen sollte darin bestehen, bei Konflikten in oder zwischen KSZE-Staaten die Stabilität und Sicherheit zu wahren oder herzustellen, die zur Schaffung friedlicher Lösungen nötig sind. So sollten friedenserhaltende Operationen u.a. der Ueberwachung und Einhaltung von Feuereinstellungen sowie der Ueberwachung von Truppenrückzügen dienen und zwischen den Konfliktparteien stationiert werden können. Es wird sich nicht um Interventionstruppen im Dienste eines kollektiven Sicherheitssystems handeln; die Anwendung von Waffengewalt muss sich auf Selbstverteidigungszwecke beschränken. Auf der Grundlage eines präzisen, durch die Teilnehmerstaaten der KSZE vereinbarten Mandates müssen die betroffenen Parteien der Durchführung der Operationen und der Zusammensetzung namentlich von Friedenstruppen zustimmen. Die Teilnahme an solchen Operationen ist freiwillig. Mandat und Durchführung müssen vom Prinzip der Unparteilichkeit geleitet werden.

3. Modalitäten für ein KSZE-Peacekeeping

Im Vordergrund stehen zwei Varianten von KSZE-Peacekeeping, einmal die Variante eines politisch und operationell ausschliesslich auf der KSZE basierenden Peacekeepings, zum zweiten die Variante eines politisch von der KSZE getragenen Peacekeepings, bei dessen Durchführung sich die KSZE auch gewisser Ressourcen wie etwa Logistik, Kommunikation, Erkundung anderer internationaler Organisationen (z.B. NATO, WEU) oder einer Ad hoc-Gruppe von Staaten bedienen könnte.

In beiden Fällen würde die Operation von Anfang bis Ende unter der Führung der KSZE stehen und aus Personal individueller Teilnehmerstaaten zusammengesetzt sein. Ferner müsste bei jeder Operation von Fall zu Fall entschieden werden, ob die KSZE eine Aktion allein oder mit Hilfe von Mitteln anderer Organisationen oder einer Gruppe von Staaten durchführen wird. Dabei sollte der dem besonderen Charakter des Konflikts und der zu dessen Lösung nötigen Aktion Rechnung getragen werden. Im allgemeinen dürfte es für die KSZE einfacher sein, kleinere Operationen allein durchzuführen; die Frage nach einer Abstützung auf Mittel Dritter dürfte erst bei grösseren Unternehmungen Bedeutung erlangen.

3.1. Modalitäten für Peacekeeping durch die KSZE allein

Der Entscheid für eine Peacekeeping-Mission respektive -Operation würde vom Ausschuss Hoher Beamter (AHB) vorbereitet und vom Rat der Aussenminister getroffen. Er müsste in ein detailliertes Mandat gefasst sein, welches Angaben enthält u.a. über Zielsetzung, voraussichtliche Dauer sowie Zusammensetzung der Mission, über den Einsatzraum, finanzielle Implikationen, Modalitäten und über die Strukturen der Operation, einschliesslich der zivilen/militärischen Führung im Einsatzgebiet.

Die kontinuierliche politische Führung könnte bei einer Ad hoc-Gruppe liegen, die sich aus der aktuellen, der vorherigen und der künftigen Ratspräsidentschaft ("Troïka") sowie Vertretern der an der konkreten Operation beteiligten Staaten zusammensetzt und regelmässig dem AHB berichtet.

- 4 -

Das Konfliktverhütungszentrum in Wien (KVZ) könnte zur Unterstützung herangezogen werden, etwa durch die Führung eines Registers von Teilnehmerstaaten, die Truppen für Peacekeeping bereitstellen und grundsätzlich willens sind, an KSZE-Operationen mitzuwirken, oder durch administrative und praktische Dienstleistungen zugunsten einer in einem konkreten Fall zu schaffenden Ad hoc-Gruppe.

Generell müssten rechtliche Grundlagen geschaffen werden zur Regelung verschiedener Fragen wie Versicherungs-, Zurechenbarkeits- und Statusfragen und der eingesetzten Mittel, im Verhältnis zur KSZE und zu den betroffenen Staaten und Konfliktparteien. Es wäre zu prüfen, ob ein "Memorandum of understanding" zwischen den an der Operation beteiligten Staaten als Grundlage zur Regelung dieser Fragen genügen könnte.

3.2. Modalitäten für ein Peacekeeping der KSZE unter Nutzung von Ressourcen internationaler Organisationen oder einer Ad hoc-Gruppe von Staaten

Der politische Entscheidungsprozess für eine konkrete Operation sowie der grösste Teil der Modalitäten wären dieselben wie beim Peacekeeping der KSZE allein (3.1.). Im Beschluss würde aber die KSZE eine andere internationale Organisation oder eine Gruppe von Staaten ersuchen, der Operation bestimmte Mittel und Leistungen wie Logistik, Kommunikation, Erkundungs-, Transport- und Stabsdienste zur Verfügung zu stellen. Ein solcher Beschluss würde die Ratspräsidentschaft ermächtigen, mit den Organisationen und/oder Staaten Kontakt aufzunehmen. Auch in diesem Fall wäre wohl eine Ad hoc-Gruppe erforderlich; auch diese würde den AHB regelmässig informieren.

Als Partnerorganisation kämen die NATO, die WEU oder die EG in Frage, wobei wohl die NATO am ehesten in der Lage wäre, allenfalls benötigte Mittel zur Verfügung zu stellen. Im Einzelfall zu bestimmen ist, ob bei einer solchen kombinierten Operation NATO-Staaten oder die NATO selbst Ansprechpartner sind oder ob allenfalls eine Mischung von nationalem Potential und NATO-Mitteln denkbar wäre. Wichtig bleibt, dass die KSZE die umfassende Oberaufsicht wahrt.

4. Finanzierung

Das Peacekeeping erfordert eine solide finanzielle Grundlage. Die einzelnen Operationen sollten, sofern nichts anderes vereinbart wird, von den Teilnehmerstaaten gemäss KSZE-Verteiler finanziert werden (Schweiz derzeit: 2,08 %). Die Kosten der Teilnahme der Schweiz an solchen Operationen sollten dem Budget des EDA, Rubrik 201.3600.150 "Friedenserhaltende Massnahmen" belastet werden. Angaben über die Höhe dieser Kosten können zurzeit nicht gemacht werden, da noch nicht feststeht, wie das definitive Peacekeeping-Modell aussieht und die Kosten nur anhand einer konkreten Operation budgetiert werden, wie dies heute auch bei der UNO der Fall ist.

5. Schweizerische Position

Wir sind der Meinung, wir sollten uns für eine Lösung einsetzen, die politisch tragfähig ist und in der KSZE Chancen für einen Konsens hat. Ferner sollte ein optimales Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen angestrebt werden. Wichtig ist für uns, dass bei jeder KSZE-Operation die Modalitäten von Fall zu Fall unter Mitwirkung aller Teilnehmerstaaten der KSZE festgelegt werden und eine konkrete Beteiligung an einer Aktion auf Freiwilligkeit beruht.

Ausserdem ist für uns von Bedeutung, dass eine solche Aktion die Möglichkeiten zur Konfliktlösung begünstigt. Im Vordergrund steht die Frage, inwieweit wir an einer Operation mitwirken können, bei der auf Mittel beispielsweise der NATO zurückgegriffen wird.

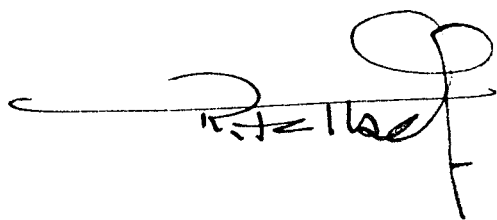
Im Interesse der raschen Bereitstellung der Mittel und der Effizienz einer Operation wäre ein solcher Einbezug bereits vorhandener Ressourcen sinnvoll. Er stünde mit unserem Bestreben, Doppelspurigkeiten mit bestehenden Organisationen zu vermeiden, in Einklang und würde der KSZE bei grösseren Operationen den vorübergehenden Aufbau eigener Strukturen teilweise ersparen und somit Kosten senken. Ein Neutralitätsproblem würde die Nutzung solcher Ressourcen solange nicht stellen, als die NATO im konkreten Konflikt nicht Partei ist und solange die politische Führung der Operation bei der KSZE liegt.

- 6 -

Im übrigen haben wir ein Interesse daran, Peacekeeping in Europa in einer Institution zu verankern, bei der wir vollberechtigt mitwirken. Bei der Entwicklung der NATO zu einer Organisation mit sicherheitspolitischen Aufgaben, wie sie sich auch im neu geschaffenen Kooperationsrat ausdrückt, ist nicht auszuschliessen, dass das Interesse der NACC-Staaten an friedenserhaltenden Massnahmen wächst und damit eine Gewichtsverlagerung des Peacekeepings in die NATO stattfindet. Dann würden schweizerische Beiträge an friedenserhaltende Operationen möglicherweise nur noch bei aussereuropäischen Aktionen im Rahmen der UNO geleistet werden können.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, einer Konzeption des Peacekeepings in der KSZE zuzustimmen, welche die Nutzung von Ressourcen der NATO oder der WEU als Option zulässt. Dies nicht nur deshalb, weil wir in jedem Fall selber entscheiden können, ob wir an einer konkreten Aktion teilnehmen oder nicht und weil kleinere Aktionen ohnehin in der Regel von der KSZE allein vereinbart und durchgeführt werden, sondern auch, weil die NATO oder die WEU bei diesem Konzept nur Hilfeleistung stellen würden und die politische Kontrolle ganz bei der KSZE bliebe.

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten



René Felber

Eidgenössisches Militär-
departement



Kaspar Villiger

Beilage:

- Beschlussfassung

Protokollauszug:

- EDA: 10 Exemplare zum Vollzug
- EMD: 10 Exemplare zum Vollzug
- EFD: 3 Exemplare z.K.

Peacekeeping der KSZE

Aufgrund des Antrages des EDA und des EMD vom 21. April 1992
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

b e s c h l o s s e n :

1. Von den Ausführungen des Antrages in bezug auf die Schaffung eines Peacekeepings im Rahmen der KSZE unter allfälliger Nutzung von Ressourcen der NATO oder der WEU wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die zuständigen Stellen des EDA und des EMD sowie die schweizerische Delegation am KSZE-Folgetreffen in Helsinki werden beauftragt, sich für eine politisch tragfähige Lösung einzusetzen.
3. Dem Bundesrat wird nach Abschluss des KSZE-Folgetreffens vom EDA Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen in bezug auf Peacekeeping erstattet.

Für getreuen Protokollauszug



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Berne, le 11 mai 1991

923.2

Au Conseil fédéral

Actions de la CSCE en faveur du maintien de la paix

C o - r a p p o r t

à la proposition conjointe des DFAE et DMF du 21 avril 1992

Proposition : Ajouter au dispositif de décision un chiffre 4 libellé comme suit :

"4. Die zur Finanzierung der im Rahmen der KSZE durchgeführten friedenserhaltenden Aktionen nötigen zusätzlichen finanziellen Mittel werden durch entsprechende Einsparungen im Rahmen des Budgets des EMD kompensiert."

Motif

Il ne nous paraît politiquement pas opportun de nous opposer à une participation de notre pays au processus envisagé dans le cadre de la CSCE en vue de rendre cet organisme opératif au niveau des actions de maintien de la paix.

Nous sommes cependant préoccupés par les incidences financières qui risquent de résulter de ce projet. Compte tenu de l'instabilité accrue que connaît une large partie de l'Europe suite à la désintégration de l'URSS, on peut craindre que le nombre des actions de maintien de la paix qui se-

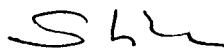
- 2 -

raient du ressort de la CSCE soit élevé et que celles-ci imposent aux Etats-membres une charge financière d'autant plus lourde qu'elle se répartira sur un nombre moins élevé de membres que ce n'est actuellement le cas pour l'ONU.

A ce stade, les seuls crédits prévus au plan financier pour les actions de maintien de la paix le sont pour celles de l'ONU. Il paraît extrêmement douteux qu'une partie de ces crédits puissent, le moment venu, être dégagés en faveur des actions de la CSCE. On doit donc raisonnablement s'attendre à ce que le financement de ces dernières soit additionnel.

A moins que la situation des finances fédérales ne se soit très nettement améliorée d'ici-là, ce dont il est permis de douter, il sera, à notre avis, indispensable de recourir à des compensations pour assurer ce financement. C'est pourquoi nous pensons que le principe de la compensation doit être posé à ce stade déjà.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES



O. Stich

POUR LA SÉANCE C.F.
DU 13. Mai 1992

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT

3003 Bern, 12. Mai 1992

An den
B u n d e s r a t

Peacekeeping der KSZE

Stellungnahme zum Mitbericht des EFD vom 11. Mai 1992

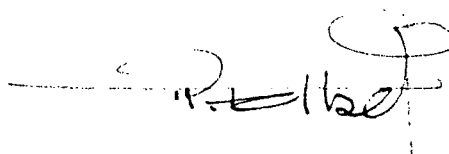
Wir lehnen den Antrag des EFD ab. Ausschlaggebend für unsere Haltung sind folgende Gründe:

1. Wie wir im Entwurf zur Blauhelm-Botschaft bereits ausgeführt haben, sind die Kosten für den Einsatz von Peacekeeping-Einheiten nicht im voraus kalkulierbar und damit auch nicht budgetierbar, weil solche Einsätze nicht vorhersehbar sind. Für die UNO-Blauhelme und Friedenstruppen, die anderen Foren (z.B. der KSZE) zur Verfügung gestellt werden sollen, soll die Finanzierung der Einsätze deshalb ohne Kompensation über Nachtragskredite erfolgen.
2. Mit der Finanzierung auf der Basis eines Finanzierungsschlüssels (Schweizer Anteil von 2,08 % der Gesamtkosten des KSZE-Peacekeeping) geht einher, dass sich die Schweiz auch an den Kosten von Aktionen beteiligen muss, bei denen sie selber gar keine Friedenstruppen stellt. Eine solche finanzielle Beteiligung hat ganz klar prioritär eine aussenpolitische Bedeutung, weshalb wir keinen Anlass erkennen können, sie nicht dem Budget des EDA "Friedenserhaltende Massnahmen", sondern dem EMD zu belasten.

- 2 -

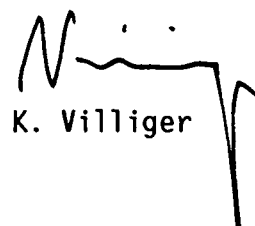
3. Wie bereits in unserem Antrag festgehalten wird, steht noch nicht fest, wie das definitive Peacekeeping-Modell aussehen wird, so dass keine konkreten Angaben über die Kosten gemacht werden können. Deshalb besteht keine Dringlichkeit, auf den Antrag des EFD einzugehen.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN



R. Felber

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT



K. Villiger