

[dodis.ch/62714](http://dodis.ch/62714)

*Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat<sup>1</sup>*

EUROPÄISCHE SICHERHEITSARCHITEKTUR: STELLUNG DER SCHWEIZ

Vertraulich

[Bern,] 23. September 1993

*1. Ausgangslage*

Die tiefgreifenden Veränderungen in Europa haben die Einsicht in die Notwendigkeit, dass die Sicherheit zu einer gemeinsamen Sorge aller europäischen Staaten werden muss, wachsen lassen.<sup>2</sup> Die europäischen Organisationen und Institutionen, die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der Europarat, das nordatlantische Bündnis (NATO), die westeuropäische Union (WEU) und die Europäischen Gemeinschaften (EG) stehen daher vor der Aufgabe, neue und zukunftsweisende Sicherheitsstrukturen für Gesamteuropa zu schaffen und institutionell zu gewährleisten. Sie sind gleichzeitig aufgerufen, den neuen Instabilitäten mit neuen Mitteln zu begegnen. Drei Herausforderungen stehen im Vordergrund: Es geht einerseits um die institutionelle Gestaltung politischer und sicherheitspolitischer Ordnung, andererseits um die Früherkennung möglicher Konflikte und deren präventiver Eindämmung sowie um die Bewältigung von Krisen und Konflikten. Gemäss Helsinki Dokument 1992<sup>3</sup> versteht man unter europäischer Sicherheitsarchitektur das Netz der Institutionen und Organisationen, die auf der Basis gemeinsamer sicherheitspolitischer Ansätze kooperieren und den Einsatz ihrer spezifischen Instrumente koordinieren. Die beteiligten Organisationen decken verschiedene Ebenen ab: die NATO das Feld der euroatlantischen, die EG/EU und die WEU das der westeuropäischen Beziehungen und die KSZE den ost-west-umspannenden Rahmen. Ihre wachsende Zusammenarbeit im Jugoslawienkonflikt weist darauf hin, dass diese Organisationen einmal Teil eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit werden könnten. Dieses System gibt es heute noch nicht. Die europäischen Sicherheitsorganisationen sowie die UNO befinden sich in einem tiefgreifenden Umwandlungsprozess. Die

- 
- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1035\* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde von Linus von Castelmur vom KSZE-Dienst der Politischen Abteilung III des EDA unter der Verantwortung des Dienstchefs Raimund Kunz, verfasst und von den Vorstehern des EDA und des EMD, den Bundesräten Flavio Cotti und Kaspar Villiger, unterzeichnet. Der Bundesrat diskutierte den Antrag anlässlich seiner ausserordentlichen Sitzung vom 27. Oktober 1993, vgl. DDS 1993, Dok. 53, [dodis.ch/61212](http://dodis.ch/61212), sowie das BR-Prot. Nr. 1966, Faksimile [dodis.ch/62714](http://dodis.ch/62714).*
  - 2 *Zur veränderten sicherheitspolitischen Lage und den Folgen für die schweizerische Sicherheits- und Aussenpolitik vgl. die Notiz von Thomas Borer, stv. Chef der Sektion Völkerrecht der Direktion für Völkerrecht des EDA, vom 5. April 1993, [dodis.ch/65163](http://dodis.ch/65163). Vgl. auch das Kurzreferat von Bundesrat Villiger im Rahmen der Botschafterkonferenz vom 25. August 1993, [dodis.ch/56019](http://dodis.ch/56019).*
  - 3 CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change vom 8. Juli 1992, [dodis.ch/63292](http://dodis.ch/63292). Zum Gipfeltreffen in Helsinki vgl. DDS 1992, Dok. 27, [dodis.ch/61951](http://dodis.ch/61951).



detaillierte Darstellung dieses Prozesses sowie die Sicherheitspolitik der anderen neutralen Staaten finden sich im Anhang zu diesem Antrag.<sup>4</sup>

Diese Entwicklungen haben auch die Rahmenbedingungen der schweizerischen Sicherheitspolitik grundlegend verändert: In Ergänzung zur beschränkten autonomen Verteidigungsfähigkeit geht es darum, vermehrt Chancen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu nutzen und damit unsere Sicherheit zu optimieren. Abseits zu stehen bringt keinen Sicherheitsgewinn oder lässt Chancen zur Erhöhung der Sicherheit ungenützt.<sup>5</sup>

Mit dieser neuen Situation befassen sich seit Sommer letzten Jahres die zuständigen Stellen im EDA und im EMD in einer von Staatssekretär J. Kellenberger geleiteten Arbeitsgruppe. Es geht dabei darum, eine regelmässige Lagebeurteilung und Aussprache über die europäische Sicherheitsarchitektur vorzunehmen, schweizerische Bedürfnisse nach Zusammenarbeit in Europa abzuklären sowie den Bundesrat frühzeitig und optimal auf allfällige Entscheidungen vorzubereiten.<sup>6</sup>

Dieser Bericht soll über die bisherigen Ergebnisse der Diskussionen informieren sowie Anträge für konkrete Massnahmen unterbreiten.

## *2. Gegenwärtiges sicherheitspolitisches Instrumentarium der Schweiz*

Die gegenwärtigen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa, nämlich die Schaffung neuer Strukturen sowie die Sicherung der Stabilität, werden von den einzelnen Staaten im Rahmen der erwähnten Organisationen, und von diesen auf der Basis gegenseitiger Ergänzung und Koordination gemeinsam angegangen. Die Möglichkeiten von wirksamen Beiträgen im Alleingang sind unter diesen Umständen beschränkt. Ein Abseitsstehen birgt die Gefahr einer vollständigen Marginalisierung in sich. Diese gilt es durch verstärkte Mitarbeit sowie durch angemessene Beiträge zu Krisenmanagement und Konfliktverhütung zu verhindern. Bereits heute stehen der Schweiz entsprechende Mittel zur Verfügung. In Europa sind folgende Hauptinstrumente schweizerischer Politik hervorzuheben:

### *Teilnahme am KSZE-Prozess<sup>7</sup>*

Die KSZE ist das einzige sicherheitspolitische Forum, in dem die Schweiz vollberechtigt mitwirken kann. Die Schweiz setzt sich für den Auf- und Ausbau der operationellen Fähigkeiten der KSZE ein, unterstützt die Stärkung ihrer Strukturen sowie den Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie der UNO und der NATO in ausgewählten Bereichen, insbesondere bei den friedenserhaltenden Massnahmen und im Bereich der präventiven Diplomatie.

4 Vgl. das Faksimile [dodis.ch/62714](http://dodis.ch/62714).

5 Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 34, [dodis.ch/61955](http://dodis.ch/61955).

6 Zur Konstituierung der Arbeitsgruppe Sicherheitsstrukturen vgl. das Schreiben des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, und Bundesrat Villiger vom 16. Juli 1992, [dodis.ch/62036](http://dodis.ch/62036), sowie zur Arbeitsgruppe selbst die Zusammenstellung [dodis.ch/C2300](http://dodis.ch/C2300).

7 Für die wichtigsten Entwicklungen innerhalb der KSZE und der Politik der Schweiz vgl. die Notiz des KSZE-Diensts vom 19. Februar 1993, [dodis.ch/64968](http://dodis.ch/64968), sowie deren Ergänzung vom Juni 1993, [dodis.ch/65701](http://dodis.ch/65701). Vgl. auch die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat vom 3. Dezember 1993 zur KSZE-Aussenministertagung vom 30. November bis 1. Dezember 1993 in Rom, [dodis.ch/65461](http://dodis.ch/65461), sowie die zugehörige Zusammenstellung [dodis.ch/C2471](http://dodis.ch/C2471).

Inhaltliche Schwergewichte der schweizerischen KSZE-Politik bilden die Mitwirkung an Massnahmen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, insbesondere die Teilnahme an Beobachtungs- und Überwachungsmissionen, an Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation,<sup>8</sup> die Bemühungen um die Errichtung eines möglichst verbindlichen Systems der friedlichen Streitbeilegung<sup>9</sup> sowie die Durchsetzung der KSZE-Prinzipien, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes.<sup>10</sup>

*Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen<sup>11</sup>*

(insbesondere im Rahmen der UNO, durch Militärbeobachter, unbewaffnete Einheiten sowie durch Bereitstellung von Material und logistischer Unterstützung)

Für solche Beteiligungen stehen dem EDA im Budget 1993 Mittel in der Höhe von Fr. 15,4 Millionen zur Verfügung. Im Budget des EMD sind weitere Fr. 16,4 Millionen für die UNO-Militärbeobachter und die Sanitätseinheit in der Westsahara (MINURSO) eingestellt.<sup>12</sup> Von diesen Mitteln – insgesamt Fr. 31,8 Millionen – werden 1993 voraussichtlich rund Fr. 3 Millionen im europäischen Rahmen, d. h. namentlich für Aktionen im Krisengebiet auf dem Balkan (Militärbeobachter und Grenzwächter im UNPROFOR-Rahmen,<sup>13</sup> KSZE-Sanktionenüberwachung<sup>14</sup> und KSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandschak und Vojvodina)<sup>15</sup> eingesetzt. Zum Vergleich sei hier der reguläre Beitrag an das Budget für friedenserhaltende Massnahmen der UNO von mit der Schweiz vergleichbaren Staaten aufgeführt. Dieses Budget, an das die Schweiz als Nicht-Mitglied der UNO keinen Beitrag zu leisten hat, beläuft sich für dieses Jahr auf rund 4 Mrd. Dollar. Die entsprechenden

- 8 Vgl. dazu die Notiz «Wiener Dokument 1992: Inspektionsersuchen der Bundesrepublik Deutschland an die Schweiz» des KSZE-Diensts vom 19. Oktober 1993, [dodis.ch/65453](http://dodis.ch/65453), sowie die thematische Zusammenstellung Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM), [dodis.ch/T1718](http://dodis.ch/T1718). Das Forum für Sicherheitskooperation wurde im Rahmen des KSZE-Gipfels in Helsinki 1992 eingerichtet, vgl. dazu den Bericht der schweizerischen Delegation zum Hauptfolgetreffen in Helsinki vom 9. September 1992, [dodis.ch/58860](http://dodis.ch/58860), Punkt 7, sowie das Factsheet des EMD vom 3. August 1993, [dodis.ch/66244](http://dodis.ch/66244).
- 9 Vgl. DDS 1992, Dok. 50, [dodis.ch/61464](http://dodis.ch/61464), sowie die thematische Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, [dodis.ch/T1874](http://dodis.ch/T1874).
- 10 Vgl. DDS 1991, Dok. 50, [dodis.ch/58114](http://dodis.ch/58114), sowie die thematische Zusammenstellung Minderheitenfragen, [dodis.ch/T1683](http://dodis.ch/T1683).
- 11 Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 59, [dodis.ch/62528](http://dodis.ch/62528).
- 12 Für das schweizerische Engagement im Rahmen der MINURSO in der Westsahara vgl. DDS 1991, Dok. 60, [dodis.ch/58732](http://dodis.ch/58732), sowie die thematische Zusammenstellung Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (MINURSO), [dodis.ch/T1842](http://dodis.ch/T1842).
- 13 Der Bundesrat entschied am 25. März 1992 die Entsendung von vier Militärbeobachtern nach Kroatien und liess das Kontingent am 10. September 1992 um zwei weitere Offiziere aufstocken, vgl. die BR-Prot. Nr. 554, [dodis.ch/60669](http://dodis.ch/60669), und Nr. 1690, [dodis.ch/62203](http://dodis.ch/62203). Am 31. März 1993 beschloss er zudem die Entsendung von sechs Polizeibeobachtern nach Mazedonien, vgl. das BR-Prot. Nr. 613, [dodis.ch/64410](http://dodis.ch/64410). Vgl. auch die thematische Zusammenstellung Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR), [dodis.ch/T2221](http://dodis.ch/T2221).
- 14 Für die Beteiligung an den gemeinsamen Missionen der Jugoslawienkonferenz und der KSZE zur Überwachung der UNO-Sanktionen gegen Jugoslawien in Brüssel, Bulgarien und der Ukraine 1992/1993 vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2561](http://dodis.ch/C2561).
- 15 Für die Teilnahme an der KSZE-Langzeitmissionen nach Kosovo, Sandžak und Vojvodina 1992/1993 vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2539](http://dodis.ch/C2539).



Sechs Angehörige des Schweizer Grenzwachtkorps, die für ein halbes Jahr als Polizeibeobachter bei der UNPROFOR in Kroatien und Mazedonien eingesetzt werden, vor ihrer Abreise am 16. Juni 1993 auf dem Flughafen Zürich, [dodis.ch/66587](http://dodis.ch/66587) (CH-SNM LM-179945.3).

Beträge sind für Österreich 29,5, für Belgien 41,8, Dänemark 25,5, Finnland 22,1, Norwegen 21,5, und Schweden 43,3 Mio. Dollar. Die freiwilligen Leistungen in Form von Truppen und Material sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.

### *3. Lücken des sicherheitspolitischen Instrumentariums*

Die erfolgreiche Bewältigung europäischer Herausforderungen namentlich im Bereich der Sicherheit setzt eine enge internationale Zusammenarbeit voraus. Daran teilzunehmen liegt in unserem eigenen Interesse, denn Konflikte und Risiken betreffen die Schweiz ebenso wie unsere Partner in Europa. Unsere eigene Sicherheit hängt massgeblich von der Sicherheit in unserem Umfeld ab. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet weist unser sicherheitspolitisches Instrumentarium erhebliche Lücken auf:

– Zunächst muss festgestellt werden, dass die Schweiz jenen Organisationen und Bündnissen nicht angehört, welche in einer allfällig sich herausbildenden europäischen Sicherheitsordnung eine zentrale Rolle spielen werden. Es sind dies NATO, die WEU und die EG. Im Gegensatz zu den mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Schweiz auch nicht in den Sicherheitsdialog des Nord-

atlantischen Kooperationsrates (NACC) und des Kooperationsforums der WEU einbezogen.<sup>16</sup>

– Die KSZE ist das einzige sicherheitspolitische Forum, in dem die Schweiz voll mitwirken kann. Die künftige Rolle der KSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur ist jedoch ungewiss, ihre Möglichkeiten sind beschränkt.

Die sicherheitspolitischen Probleme können nicht in der einen oder anderen Organisation allein, sondern nur im Zusammenwirken von EG, WEU, NATO, UNO und KSZE bewältigt werden. Unsere Mitwirkungsmöglichkeiten sind deshalb durch die Teilnahme an nur einer Institution beschränkt.

– In Verhandlungen im Rahmen der KSZE ist die Schweiz seit der Auflösung der Gruppe der Neutralen und Blockfreien im Unterschied zu den anderen Neutralen, die dem Nordischen Rat bzw. der Zentraleuropäischen Initiative angehören, zur Einzelgängerin geworden.<sup>17</sup> Dies erhöht zwar ihren Handlungsspielraum insofern, als sie nach der Auflösung der traditionellen Trennlinien zwischen den fest formierten Blöcken ihre Anliegen in spontan sich bildenden, themenbezogenen Gruppen von Staaten einbringen kann. Ihre Verhandlungsposition wird aber dadurch geschwächt, dass sie sich zunehmend mit im Rahmen der EG, der NATO oder anderer Staatengruppen abgesprochenen Positionen konfrontiert sieht, die nach der gruppeninternen Konsolidierung nur schwer abgeändert werden können.<sup>18</sup>

– Lücken weist unser sicherheitspolitisches Engagement nicht nur auf institutioneller, sondern auch auf operationeller Ebene auf. Die Fähigkeit, Personal, Mittel, Logistik und Material für friedenserhaltende Massnahmen zur Verfügung zu stellen, wird zwar durch die Schaffung schweizerischer Blauhelme erheblich verbessert werden,<sup>19</sup> doch könnte sich ein weiterer Ausbau, allenfalls auch in anderen Bereichen (Präventivdiplomatie, Logistik, Polizei, Ausbildung u.s.w) als notwendig erweisen, wenn die Schweiz mindestens ähnlich hohe Leistungen wie vergleichbare Staaten erbringen will. Dabei ist im Auge zu behalten, dass sich die Bedürfnisse von friedenserhaltenden Aktionen, die einen Waffenstillstand voraussetzen, immer stärker zum Peaceenforcement verlagern.<sup>20</sup>

#### 4. Möglichkeiten der Verbesserung des sicherheitspolitischen Instrumentariums

Im Rahmen der gegenwärtigen Parameter der schweizerischen Aussenpolitik ergeben sich für die Schweiz folgende Optionen eines pragmatischen Ausbaus ihrer sicherheitspolitischen Instrumente:

16 Zu den Entwicklungen der einzelnen Sicherheitsorganisationen vgl. den Anhang dieses Antrags im Faksimile [dodis.ch/62714](http://dodis.ch/62714).

17 Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 46, [dodis.ch/61100](http://dodis.ch/61100).

18 Vgl. dazu die Notiz des KSZE-Diensts vom 19. Februar 1993 zu den Entwicklungen innerhalb der KSZE und der Politik der Schweiz, [dodis.ch/64968](http://dodis.ch/64968), sowie die Ergänzung vom Juni 1993, [dodis.ch/65701](http://dodis.ch/65701).

19 Vgl. DDS 1993, Dok. 28, [dodis.ch/64768](http://dodis.ch/64768), sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2269](http://dodis.ch/C2269). Das Volk lehnte eine Beteiligung der Schweiz an den UNO-Blauhelmtrouppen am 12. Juni 1994 mit 57% Nein-Stimmen ab, BBl 1994, III, S. 1251.

20 Zum Verhältnis von Peace-enforcement und Peace-keeping vgl. die Notiz des Chefs der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA, Anton Thalmann, vom 20. Juli 1992, [dodis.ch/62238](http://dodis.ch/62238), sowie die Notiz des Chefs der Abteilung Friedenspolitische Massnahmen des EMD, Urban Siegenthaler, vom 2. April 1993, [dodis.ch/65370](http://dodis.ch/65370).

- Fortführung und Erhöhung unseres Engagements in Institutionen, bei denen wir bereits mitwirken (KSZE, Europarat, im Rahmen der UNO);
- Ausnutzung von Mitwirkungsmöglichkeiten, die sich aus neuen sicherheitspolitischen Initiativen ergeben;
- Verbesserung und Ausbau unserer operationellen Möglichkeiten im Bereich der Konfliktprävention und der friedenserhaltenden Massnahmen;
- institutionelle Annäherung an bestehende Organisationen wie WEU, NATO, NACC<sup>21</sup>

#### *Fortführung und Intensivierung unserer KSZE-Politik*

Neben der Fortführung und Intensivierung unserer bisherigen KSZE-Politik steht insbesondere die Bewerbung um Übernahme des KSZE-Vorsitzes im Vordergrund. Die Wahrnehmung des KSZE-Vorsitzes hätte zwar einen erheblichen insbesondere personellen Aufwand zur Folge, böte uns aber, wie das Beispiel Schwedens zeigt, die Möglichkeit intensiver Kontakte mit allen wichtigen Akteuren und Einflussnahme bei der Gestaltung der Konfliktprävention.<sup>22</sup>

Auf der Grundlage der Erfahrungen des derzeitigen Vorsitzstaates Schweden lässt sich der personelle Aufwand wie folgt abschätzen: Im Ausussenministerium müssten etwa 10 Diplomaten ausschliesslich für KSZE-Fragen bereitgestellt werden (das heisst zu den 3 bisherigen Stellen zusätzliche 7 Stellen, davon 2–3 im Botschafterrang). Die Delegation in Wien müsste um wenigstens 4 Diplomaten sowie einen Militärberater verstärkt werden. Benötigt würden überdies Diplomaten im Botschafterrang, die im Bedarfsfalle auf Abruf die Leitung von Sondermissionen übernehmen könnten, sowie fallweise auch Völkerrechts- und Menschenrechtsexperten. Das BAWI hätte das einmal jährlich stattfindende KSZE-Wirtschaftsforum zu organisieren und durchzuführen.<sup>23</sup> Das EMD müsste im Falle einer Einsatzplanung oder Durchführung einer Peacekeeping-Operation im KSZE-Rahmen militärisches Stabspersonal bereithalten.<sup>24</sup>

*Ausnutzung der Mitwirkungsmöglichkeiten*, die sich im Rahmen anderer sicherheitspolitischer Initiativen ergeben. In diesem Sinne hat die Schweiz ihr Interesse an der Mitwirkung an dem von Frankreich vorgeschlagenen Stabilitätspakt angekündigt.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Vgl. DDS 1992, Dok. 62, [dodis.ch/61267](http://dodis.ch/61267).

<sup>22</sup> Zur Diskussion im Bundesrat über einen schweizerischen KSZE-Vorsitz vgl. das BR-Prot. Nr. 2102 vom 17. November 1993, [dodis.ch/62713](http://dodis.ch/62713), sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2233](http://dodis.ch/C2233).

<sup>23</sup> Das erste KSZE-Wirtschaftsforum fand zwischen dem 16. und 18. März 1993 unter schwedischem Vorsitz in Prag statt, vgl. den Entwurf eines Wochentelex-Beitrags vom 18. März 1993, CH-BAR#E7115A#2002/69#370\* (794.6).

<sup>24</sup> Zu diesem Zweck stellte das EMD eine Liste mit entsprechenden Kandidaten zusammen, vgl. das Schreiben des stv. Generalsekretärs des EMD, Bernhard Marfurt, vom 21. Dezember 1993 inkl. der Beilagen im Dossier CH-BAR#E5560D#2003/350#2096\* (910.3).

<sup>25</sup> Zum sogenannten «Plan Balladur» vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2469](http://dodis.ch/C2469).

*Die Verbesserung und Ausweitung unserer operationellen Möglichkeiten*

Die Schaffung eines schweizerischen Blauhelm-Kontingents stellt einen ersten wichtigen Schritt dar.<sup>26</sup> Um mit anderen vergleichbaren Staaten auf dem Gebiet der Präventivdiplomatie und der Friedenserhaltung gleichzuziehen, bedarf es indes einer Verbesserung und Ausweitung unserer operationellen Möglichkeiten. Der Ausbau der operationellen Kapazitäten bedingt, dass vor dem Hintergrund der vom UNO-Generalsekretär<sup>27</sup> vorgelegten «Agenda für den Frieden»<sup>28</sup> ein den neuen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasstes globales Konzept für die schweizerische Mitwirkung an friedensfördernden und -erhaltenden Operationen erarbeitet wird. In einem solchen Konzept müssten nicht nur personelle, administrative und finanzielle Möglichkeiten eines Ausbaus operationeller Kapazitäten, sondern auch solche für die Ausbildung und die konzeptuelle Weiterbildung des Peacekeeping geprüft werden.

*Annäherung an bestehende Organisationen*<sup>29</sup>

Dabei ginge es um Aufnahme institutionalisierter Kontakte mit den Organisationen, mit denen die Schweiz keine diplomatischen Beziehungen unterhält. Folgende Gegebenheiten und Abwägungen sind zu berücksichtigen:

– Aussenpolitisch ist festzuhalten, dass die Schweiz nach der Ablehnung des EWR nicht wie die anderen EFTA-Staaten und EG-Beitrittskandidaten im Hinblick auf ihren Beitritt in einen institutionalisierten Dialog mit der WEU einbezogen sind. Ausschlaggebend für uns sind demnach weniger integrations- als vielmehr sicherheitspolitische Interessen, welche eine gleichzeitige Annäherung an WEU und NATO/NACC nahelegen.

– Aus neutralitätsrechtlicher Sicht steht ein Beitritt zur NATO oder WEU nicht zur Diskussion und wäre auch aus der Sicht dieser Organisationen nicht möglich oder erwünscht. Möglich wäre die Aufnahme von institutionalisierten Kontakten, wie sie die Schweiz mit anderen Organisationen wie mit der UNO unterhält. Sie präjudizieren in keiner Weise unsere Neutralität und unsere Sicherheitspolitik.<sup>30</sup>

– Aus sicherheitspolitischer Perspektive handelt es sich bei der NATO und je nach Ausbau ihres Instrumentariums bei der WEU um zwei wesentliche Träger jeder denkbaren europäischen Sicherheitsordnung, deren Lage, Beurteilung und Absichten für uns von direkter Relevanz sind. Ein aktiver Beitrag der Schweiz zur

<sup>26</sup> Vgl. DDS 1993, Dok. 28, [dodis.ch/64768](http://dodis.ch/64768).

<sup>27</sup> Boutros Boutros-Ghali.

<sup>28</sup> An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 vom 17. Juni 1992, vgl. UN doc. A/47/277. Für eine Einschätzung des Berichts durch die Direktion für Völkerrecht des EDA vgl. [dodis.ch/62518](http://dodis.ch/62518) und [dodis.ch/62238](http://dodis.ch/62238).

<sup>29</sup> Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 62, [dodis.ch/61267](http://dodis.ch/61267).

<sup>30</sup> Vgl. dazu die schweizerische Einschätzung der Partnerschaft für den Frieden der NATO, DDS 1993, Dok. 54, [dodis.ch/65281](http://dodis.ch/65281). Zu den Diskussionen im Bundesrat über die schweizerische Neutralität und den aussenpolitischen Bericht vgl. DDS 1993, Dok. 8, [dodis.ch/61211](http://dodis.ch/61211), Dok. 53, [dodis.ch/61212](http://dodis.ch/61212), sowie die thematische Zusammenstellung Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, [dodis.ch/T1981](http://dodis.ch/T1981). Vgl. auch die Vorbereitungsarbeiten der Studiengruppe des EDA zu Fragen der schweizerischen Neutralität, DDS 1992, Dok. 12, [dodis.ch/59120](http://dodis.ch/59120).

Stabilität, insbesondere in Europa, wie sie der Bericht 90 zur Sicherheit<sup>31</sup> stipuliert, setzt Kenntnis der Absichten der wesentlichen Akteure voraus. Dieses Bedürfnis wird noch akuter, falls wir Blauhelm-Einheiten für Peacekeeping-Einsätze zur Verfügung stellen. Schweden, Finnland und Österreich sind eingeladen worden, in der NACC-Ad hoc-Gruppe für Peacekeeping mitzuwirken. Sie beteiligen sich an den Arbeiten der Gruppe, stellen aber keine Truppen zur Verfügung. Überdies haben alle drei Staaten ihre Kontakte zur NATO und WEU merklich intensiviert, nicht aber formalisiert.<sup>32</sup>

– Gegen Formen der institutionellen Annäherung an NATO und WEU unterhalb der Beitrittschwelle spricht das Risiko, dass dieser Schritt von Teilen der Bevölkerung als Aufgabe der Neutralität missverstanden werden könnte. Je nach Ausgestaltung der institutionellen Annäherung könnte allerdings die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik betroffen sein. Andererseits würde damit innenpolitisch der Wille zur Mitwirkung klar signalisiert; eine grössere Zusammenarbeit brächte auch einen sicherheitspolitischen Gewinn.

– Für einen Beobachterstatus beim NACC sind vorwiegend die sicherheitspolitischen Interessen massgebend. Der NACC ist als Instrument der NATO zur Förderung des sicherheitspolitischen Dialogs mit den einstigen Gegnern geschaffen worden.<sup>33</sup> Seine Aufgabenstellung ist weiter in Entwicklung begriffen. Er könnte zu einem Forum der militärischen Zusammenarbeit im Bereich der Friedensförderung ausgebaut werden. Zur Zeit bleibt offen, ob eine Öffnung für zusätzliche Neutrale (Finnland ist ein Ausnahmefall) überhaupt angestrebt wird.<sup>34</sup> Von unmittelbarem Interesse ist jedenfalls die Mitwirkung der Schweiz in der Ad-hoc-Gruppe des NACC für Peacekeeping.

– Was die Auswirkungen auf unsere Stellung in anderen Organisationen insbesondere die KSZE betrifft, würde eine Annäherung an NATO, WEU oder NACC diese deshalb nicht schwächen, weil die Organisationen sich gemäss ihrer spezifischen Rolle ergänzen.

### 5. Anträge<sup>35</sup>

Aufgrund der obenstehenden Überlegungen beantragen wir:

Die Arbeitsgruppe «Europäische Sicherheitsarchitektur» wird beauftragt,

1. bis Mitte November 1993 die politische Opportunität sowie den personellen, administrativen und finanziellen Aufwand eines KSZE-Vorsitzes zu prüfen und

31 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, [dodis.ch/56097](http://dodis.ch/56097). Vgl. dazu auch DDS 1990, Dok. 19, [dodis.ch/54937](http://dodis.ch/54937); DDS 1991, Dok. 22, [dodis.ch/59498](http://dodis.ch/59498), sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C1840](http://dodis.ch/C1840).

32 Zur Haltung der Neutralen Schweden, Finnland und Österreich vgl. DDS 1992, Dok. 46, [dodis.ch/61100](http://dodis.ch/61100).

33 Zur Bildung des Nordatlantischen Kooperationsrats vom 7. und 8. November 1991 in Rom vgl. [dodis.ch/58392](http://dodis.ch/58392), S. 2, und [dodis.ch/65605](http://dodis.ch/65605), S. 16, sowie für die schweizerische Haltung dazu [dodis.ch/62274](http://dodis.ch/62274), S. 2.

34 Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 46, [dodis.ch/61100](http://dodis.ch/61100), S. 5.

35 In ihrer Sitzung vom 17. August 1993 beschloss die Arbeitsgruppe Sicherheitsstrukturen das geplante Aussprachepapier dem Bundesrat als Antrag zu unterbreiten. Dementsprechend wurden auch keine Empfehlungen sondern Anträge formuliert, vgl. das Protokoll des KSZE-Diensts, [dodis.ch/65455](http://dodis.ch/65455).

dem Bundesrat im Hinblick auf einen Grundsatzentscheid Grundlagen zu unterbreiten;<sup>36</sup>

2. bis Mitte November 1993 Vorschläge über die Aufnahme von Kontakten mit NATO, NACC und WEU und über deren Form auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten;

3. längerfristig ein globales Konzept über den Ausbau operationeller Kapazitäten für die schweizerische Mitwirkung an friedensfördernden und -erhaltenden Massnahmen der UNO und der KSZE sowie im bilateralen Rahmen auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten.<sup>37</sup>

---

36 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2102 vom 17. November 1993, [dodis.ch/62713](http://dodis.ch/62713).

37 Der Bundesrat genehmigte die drei Anträge mit einer leichten Modifikation des zweiten Punkts: «Die Arbeitsgruppe ‹Europäische Sicherheitsarchitektur› wird beauftragt, Vorschläge über die Aufnahme von Kontakten, die mit unserer Neutralität vereinbar sind, mit NATO, NACC und WEU und über deren Form auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten», vgl. das BR-Prot. Nr. 1966, Faksimile [dodis.ch/62714](http://dodis.ch/62714). Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 53, [dodis.ch/61212](http://dodis.ch/61212).