

1966



SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss  
 Décision  
 Decisione

K l a u s u r

27.10.1993

Vertraulich

Europäische Sicherheitsarchitektur: Stellung der Schweiz

Aufgrund des Antrags des EDA und des EMD vom 23.09.1993  
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der  
 Beratung wird

beschlossen:

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 dem Bundesrat im Hin-  
 blick auf einen Grundsatzentscheid Grundlagen zu unter-  
 breiten;
2. Vorschläge über die Aufnahme von Kontakten, die mit unse-  
 rer Neutralität vereinbar sind, mit NATO, NACC und WEU  
 und über deren Form auszuarbeiten und dem Bundesrat zu  
 unterbreiten;
3. längerfristig ein globales Konzept über den Ausbau opera-  
 tioneller 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.

Für getreuen Protokollauszug:

*Ulrich Müller*

Protokollauszug an:

- Frau Bundesrätin und Herren Bundesräte (7)
- Bundeskanzlei (FC, AC, Mu, Reg) (4)



EDA

## Europäische Sicherheitsarchitektur: Stellung der Schweiz

Antrag vom 23. September 1993

### Übersicht

Angesichts des grundlegenden Wandels der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Europa hat sich vor dem Hintergrund einer zunehmend engeren und vielfältigeren Zusammenarbeit der europäischen Sicherheitsinstitutionen die sicherheitspolitische Stellung der Schweiz wesentlich verschlechtert. Darum wird dem Bundesrat beantragt, die folgenden drei Möglichkeiten für eine Verbesserung unserer sicherheitspolitischen Stellung durch die von Staatssekretär J. Kellenberger geleitete Arbeitsgruppe Europäische Sicherheitsarchitektur prüfen zu lassen: erstens die Intensivierung unserer KSZE-Politik namentlich durch eine Bewerbung um eine Übernahme des KSZE-Vorsitzes; zweitens eine institutionelle Annäherung an die NATO, WEU und den Nordatlantischen Kooperationsrat; drittens die Ausarbeitung eines globalen Konzepts über den Ausbau operationeller Kapazitäten für eine schweizerische Mitwirkung an friedensfördernden und -erhaltenden Massnahmen (UNO, KSZE, bilateral).

Texte français au verso

DFAE

Architecture européenne de sécurité: Position  
de la Suisse

Proposition du 23 septembre 1993

## Aperçu

Face aux bouleversements fondamentaux en Europe qui ont modifié les conditions-cadre en matière de politique de sécurité la position de la Suisse s'est considérablement détériorée, notamment si l'on tient compte de la coopération accrue et de plus en plus étroite des institutions de sécurité. C'est pourquoi nous proposons au Conseil fédéral de faire examiner par le groupe de travail Architecture européenne présidé par le Secrétaire d'Etat J. Kellenberger trois possibilités visant à améliorer notre position en matière de sécurité: premièrement l'intensification de notre politique au sein de la CSCE, notamment en sollicitant la présidence de la CSCE; deuxièmement un rapprochement institutionnel à l'OTAN, l'UEO et au Conseil de Coopération de l'Atlantique Nord; troisièmement l'élaboration d'un concept global pour un renforcement de capacités opérationnelles destinées à renforcer la coopération suisse aux opérations de maintien et de réhabilitation de la paix dans la cadre de l'ONU, de la CSCE ou bilatéralement.

Deutscher Text auf der Rückseite

**VERTRAULICH**

23. September 1993

**An den Bundesrat****Europäische Sicherheitsarchitektur: Stellung der Schweiz****I. 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. 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 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 detaillierte Darstellung dieses Prozesses sowie die Sicherheitspolitik der anderen neutralen Staaten finden sich im Anhang zu diesem Antrag.

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.

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.

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

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.

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, die Bemühungen um die Errichtung eines möglichst verbindlichen Systems der friedlichen Streitbeilegung sowie die Durchsetzung der KSZE-Prinzipien, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes.

### Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen

(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. 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, KSZE-Sanktionenüberwachung

und KSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandschak und Vojvodina) 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 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 mitberücksichtigt.

### 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 die NATO, die WEU und die EG. Im Gegensatz zu den mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Schweiz auch nicht in den Sicherheitsdialog des Nordatlantischen Kooperationsrates (NACC) und des Kooperationsforums der WEU einbezogen.

-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. 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.

-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, 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.

#### 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:

- 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

##### 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.

Auf der Grundlage der Erfahrungen des derzeitigen Vorsitzstaates Schweden lässt sich der personelle Aufwand wie folgt abschätzen: Im Aussenministerium 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. Das EMD müsste im Falle einer Einsatzplanung oder Durchführung einer Peacekeeping-Operation im KSZE-Rahmen militärisches Stabspersonal bereithalten.

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.

##### Die Verbesserung und Ausweitung unserer operationellen Möglichkeiten

Die Schaffung eines schweizerischen Blauhelm-Kontingents stellt einen ersten wichtigen Schritt dar. 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 vorgelegten "Agenda für den Frieden" 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

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.

-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 Stabilität, insbesondere in Europa, wie sie der Bericht 90 zur Sicherheit 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 zu NATO und WEU merklich intensiviert, nicht aber formalisiert.

-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. 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. 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.

4 Exemplare zur Kenntnis

10 Exemplare zum Vollzug

4 Exemplare zur Kenntnis

10 Exemplare zur Kenntnis

4 Exemplare zur Kenntnis

## 5. Anträge

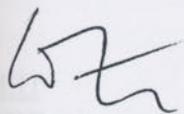
Aufgrund der obenstehenden Überlegungen beantragen wir:

Die Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitsarchitektur" wird beauftragt,

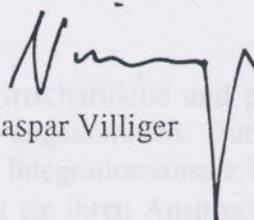
1. bis Mitte November 1993 die politische Opportunität sowie den personellen, administrativen und finanziellen Aufwand eines KSZE-Vorsitzes zu prüfen und dem Bundesrat im Hinblick auf einen Grundsatzentscheid Grundlagen zu unterbreiten;
2. bis Mitte November 1993 Vorschläge über die Aufnahme von Kontakten 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.

Der Vorsteher des Eidgenössischen  
Departements für Auswärtige Angelegenheiten

Der Vorsteher des Eidgenössischen  
Militärdepartements



Flavio Cotti



Kaspar Villiger

### Zum Mitbericht an:

- EJPD
- EFD

### Protokollauszug an:

- Bundeskanzlei 4 Exemplare zur Kenntnis
- EDA 10 Exemplare zum Vollzug
- EJPD 4 Exemplare zur Kenntnis
- EMD 10 Exemplare zur Kenntnis
- EFD 4 Exemplare zur Kenntnis

## ANHANG

### 1. Entwicklungen bei den Sicherheitsorganisationen

#### NATO

Die NATO verbürgt das amerikanische Engagement für die europäische Sicherheit. Als Verteidigungsgemeinschaft verfügt sie allein über integrierte militärische Kommandostrukturen. Seit 1991 hat sie zusätzlich zu ihrem Verteidigungsauftrag neue Aufgaben übernommen: Sie hat sich bereit erklärt, ihre Dienste zur Friedenssicherung der UNO oder der KSZE zur Verfügung zu stellen. Im Jugoslawienkonflikt hat sie der UNO Dienstleistungen angeboten. Sie führt verschiedene Einsätze in ihrem Auftrag durch.

Zur Stärkung der Stabilität in Mittel- und Osteuropa hat sie den Nordatlantischen Kooperationsrat (NACC) geschaffen. Dieser dient ihr als Instrument zur Förderung des sicherheitspolitischen Dialogs mit den ehemaligen Gegnern des Warschauer Paktes, zur Behandlung spezifischer Fragen sowie zur Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit im Bereich des Peacekeepings. Zur Zeit ist die NATO jedoch nicht bereit, ihre Sicherheitsgarantien auszudehnen oder neue Mitglieder aufzunehmen. Der Gipfel vom Januar 1994 wird sich jedoch mit den Aufnahmebegehren verschiedener zentraleuropäischer Staaten zu befassen haben.

Die NATO ist ein System kollektiver Verteidigung geblieben, umfassende regionale Sicherheitskooperation und Krisenmanagement sind jedoch stärker in den Vordergrund ihrer Aktivitäten gerückt. Bei der Ausübung ihrer neuen Rolle zeigt sich indes, dass divergierende Interessen und fehlender politischer Zusammenhalt ihre Handlungsfähigkeit einschränken können.

#### EG/EU

Die EG nimmt in Westeuropa eine dominierende wirtschaftliche und politische Stellung ein; ihr Einfluss auf Mittel- und Osteuropa hat beträchtlich zugenommen. Durch die Weiterentwicklung über den bisher vorwiegend wirtschaftlich geprägten Integrationsansatz hinaus zu einer politischen Union sowie durch die Erweiterungspolitik bekräftigt sie ihren Anspruch, eine stabilitätsfördernde politische Gemeinschaft auf dem europäischen Kontinent zu sein.

Im Jugoslawienkonflikt leistet die EG namentlich mit der von ihr mitgetragenen Genfer Jugoslawienkonferenz, dem Ko-Sponsoring der Sanktionenüberwachung sowie der Entsendung von EG-Beobachtern einen direkten Beitrag zum politischen Krisenmanagement in der Region.

Ihre gegenseitigen Konsultationen im Rahmen der intergouvernementalen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und die laufenden Vorbereitungen der im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) verstärken ihren Geltungsanspruch auch im sicherheitspolitischen Bereich, was in den internationalen Organisationen und namentlich auch in der KSZE sichtbar wird und noch gewichtiger werden könnte.

Als eine Aufgabe der GASP ist der von Frankreich vorgeschlagene Stabilitätspakt für Europa gedacht, der gegenwärtig von den EG-Staaten geprüft wird. Der Vorschlag sieht vor, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten untereinander Nachbarschaftsverträge aushandeln sollen, in denen insbesondere die für die Stabilität relevanten Minderheitenfragen geregelt werden. Die bilateralen Abkommen würden in einem Pakt garantiert, der von den Staaten Mittel- und Osteuropas, den USA, Kanada, Russland, der Ukraine, Belarus, Moldova, der Türkei sowie den EFTA-Staaten unterzeichnet werden soll. Die Kaukasus-Republiken, die zentralasiatischen Staaten, vorderhand aber auch die Staaten auf dem Territorium Ex-Jugoslawiens sowie die Kleinststaaten wären von der vorgeschlagenen Regelung vorläufig ausgeschlossen.

WEU

Die WEU ist durch den Vertrag von Maastricht aktiviert worden. Sie soll europäischer Pfeiler des atlantischen Bündnisses und integraler sicherheits- und verteidigungspolitischer Bestandteil der künftigen Europäischen Union werden. Ihre Mitgliedschaft ist entsprechend angepasst worden: Alle EG-Staaten sind entweder Mitglieder oder, wie Irland und Dänemark, Beobachter; die europäischen NATO-Mitglieder, die der EG nicht angehören (Norwegen, Türkei), sind assoziierte Mitglieder der WEU. Mit Drittstaaten hat die WEU den sicherheitspolitischen Dialog erheblich ausgebaut: So wurde mit Österreich, Schweden und Finnland im Hinblick auf deren EG-Beitritt ein institutionalisierter Dialog aufgenommen; für neun mittel- und osteuropäische Staaten wurde das WEU-Konsultationsforum eingerichtet. Überdies ist die WEU damit beschäftigt, ihre operativen Fähigkeiten im Bereich der Krisenbewältigung auszubauen.

KSZE

Die KSZE ist das einzige gesamteuropäische Forum, das die USA und Russland einschliesst und angesichts des vorderhand andauernden institutionellen Vakuums in den Ländern des ehemaligen Ostblocks die Aufgabe hat, die Staaten Mittel- und Osteuropas und die Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR sicherheitspolitisch einzubinden. Sie umfasst derzeit 53 Teilnehmerstaaten. Neben ihrer traditionellen Rolle, die Stabilität und Transparenz im militärischen Bereich durch Verhandlungen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Sicherheits- und Vertrauensbildung zu erhöhen, hat sich die KSZE in den letzten Jahren mit einem umfassenden Instrumentarium für die Konfliktverhütung und das Krisenmanagement ausgestattet. Dazu gehören regelmässige politische Konsultationen, die Einsetzung eines Hochkommissars für nationale Minderheiten, Erkundungs- und Berichterstattemissionen sowie Peacekeeping.

In den europäischen Konflikten ist die Präventivdiplomatie zum Schwerpunkt der KSZE-Aktivitäten geworden, auch wenn die bisherigen Tätigkeiten sich in engen Grenzen halten. Die sogenannten Langzeit-Missionen bezwecken, durch Präsenz in den Konfliktgebieten die Lage vor Ort zu beobachten, den Dialog zwischen verfeindeten Volksgruppen zu fördern und zur Lösung von Konflikten beizutragen. Wie das Beispiel in Ex-Jugoslawien aber zeigt, bedarf es der Zustimmung insbesondere der betroffenen Parteien für solche Missionen. Das Instrument des KSZE-Peacekeeping ist bisher nicht zur Anwendung gelangt. Eine Operation für Nagorno-Karabach ist geplant und vorbereitet.

Die KSZE arbeitet bei der Konfliktverhütung und beim Krisenmanagement vermehrt mit anderen Organisationen (UNO, EG, WEU) zusammen. Sie hat sich zur regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta erklärt und damit eine Einengung ihres Handlungsspielraumes in Kauf genommen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis wirkt sich für die Schweiz als Nichtmitglied der UNO nachteilig aus.

Der Europarat

Neben der Förderung der europäischen kulturellen Identität und ihrer Vielfalt ist die Hauptaufgabe des Europarates die Gewährung und die Kontrolle der Einhaltung eines hohen und gleichen Menschenrechtsschutzes in allen Mitgliederstaaten. Wichtigstes Instrument ist die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) aus dem Jahre 1950 und die darauf fussenden Kontrollmechanismen. Die politische und gesellschaftliche Wende in Zentral- und Osteuropa hat die Mitgliederzahl des Europarates anwachsen lassen; acht ehemalige Ostblockstaaten sind Mitglieder geworden, ebenso viele haben um eine Mitgliedschaft nachgesucht.

Durch die Erweiterung hat der Europarat sein Tätigkeitsfeld ausgebaut und diverse Programme in den Bereichen Menschenrechtsschutz, demokratische Institutionen und Erziehung für die neuen Demokratien geschaffen. Der Einbezug von Staaten Zentraleuropas hat das Thema der nationalen Minderheiten auch im Europarat in den Vordergrund gerückt. Am ersten Gipfeltreffen der Organisation, das im Oktober 1993 in Wien stattfinden soll, hat die Ausarbeitung eines rechtlichen

Instrumentes zum Schutz nationaler Minderheiten hohe Priorität. Der Europarat versteht seine Aktivitäten als Beitrag zur Schaffung einer demokratischen Stabilitätszone.

## UNO

Die UNO hat gemäss ihrer Charta zur Hauptaufgabe die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter Anwendung von Kollektivmassnahmen. Sie ist das einzige weltweit handlungsfähige System kollektiver Sicherheit. Die Beschlüsse des Sicherheitsrates bilden die weltweite Legitimationsbasis für friedenserhaltende Massnahmen. Mit dem Ende der West-Ostbipolarität gewann die UNO Handlungsspielraum für ihre eigentliche Funktion der Friedenswahrung. Im Zuge der politischen Aufwertung der UNO stiegen aber auch die an sie gestellten Aufgaben, Forderungen und Hilfsgesuche in einem Ausmass, dass die in Kapitel VI der Charta vorgesehenen nichtmilitärischen Massnahmen mehr und mehr durch peace enforcement-Massnahmen gemäss Kapitel VII verdrängt, damit die UNO überfordert und ihre Lösungsmöglichkeiten überdehnt wurden. Eine Folge davon ist eine Tendenz zur Intensivierung der Zusammenarbeit der UNO mit regionalen Organisationen sowie mit der NATO gemäss Kapitel VIII der Charta zwecks besserer Aufgabenteilung und Entlastung der Weltorganisation.

Von dieser Sachlage her ergeben sich zwischen der auch in Europa mit friedenserhaltenden Massnahmen stark engagierten UNO einerseits, NATO, WEU, und KSZE andererseits neuartige Abstimmungs-, Koordinations- und Konkurrenzprobleme. Mit der neuen Praxis der Mandatierung anderer Organisationen wie NATO und KSZE durch UNO-Beschlüsse verbindet sich die Frage von deren Unabhängigkeit als Regionalorganisationen gegenüber der UNO sowie der Entscheidungsautonomie im Bereich kollektiver Massnahmen zur Friedenswahrung.

Dieses rechtlich neue und zur Zeit noch nicht eindeutig geklärte Verhältnis ist auch für die Schweiz von Bedeutung. Die politische Unabhängigkeit nicht nur der KSZE, sondern auch der anderen Organisationen ist insofern von Interesse, als europäische Sicherheitsprobleme nicht in jedem Fall von aussereuropäischen Vetomächten im Sicherheitsrat determiniert oder gar entschieden werden sollen. Die Zusammenarbeit bzw. Koordination zwischen der UNO und den anderen Organisationen betrifft die Schweiz auch insofern, als sie ein kohärentes Konzept zur Prioritätensetzung beim Einsatz ihrer begrenzten Peacekeeping-Mittel notwendig macht.

## 2. Stellung der anderen neutralen Staaten

Das Verhältnis Österreichs, Schwedens und Finnlands zur europäischen Architektur ist bestimmt durch die Perspektive des sich konkretisierenden EG-Beitritts dieser Länder. In ihren Erklärungen zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen gaben sie die Zusicherung, dass sie den gesamten Vertrag von Maastricht - also einschliesslich die Bestimmungen über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik - annähmen. Schweden und Finnland unterstrichen ihre Absicht zur Aufrechterhaltung der Allianzfreiheit sowie der Fortführung ihrer autonomen Verteidigungspolitik, sicherten aber zu, dass sie beim Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung aktiv mitwirken wollen. Die Neutralität tritt bei allen drei Staaten in den Hintergrund und wird auf Allianzfreiheit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Verteidigungskapazitäten reduziert.

Im Zusammenhang mit den EG-Beitrittsverhandlungen stehen die drei Staaten mit der WEU in einem institutionalisierten Sicherheitsdialog. Finnland hat beim NACC einen informellen Beobachterstatus, der als Ausnahmefall zu betrachten ist. Schweden und Finnland haben kürzlich auch an den von der NATO geleiteten Seemanövern Baltops 93 teilgenommen. Dabei handelte es sich um den zivilen Teil, nämlich eine Seerettungsübung. Auch Polen, die baltischen Staaten und die Russische Föderation haben an dieser Übung teilgenommen.

Traditionellerweise sind Österreich, Schweden und Finnland stark engagiert in der KSZE. Besonders erwähnt zu werden verdient das Engagement Schwedens, das dieses Jahr den Vorsitz innehat. Die Stockholm daraus erwachsenden Vorteile sind beträchtlich: Die Plattform des KSZE-

Vorsitzes ermöglicht es Schweden, nicht nur bei der Gestaltung von Präventivdiplomatie und Krisenmanagement seinen Einfluss geltend zu machen und sein Know-how einzubringen, sondern gewährt ihm auch Zugang zu anderen Organisationen und entsprechenden Gremien sowie zu den wichtigen nationalen Akteuren. Alle drei Länder können auf einer langjährigen Peacekeeping-Erfahrung aufbauen. Derzeit stehen etwa 800 Österreicher, ca. 1100 Schweden und über 1400 Finnen im Peacekeeping-Einsatz unter UNO-Flagge. Schweden und Finnland kennen eine breite Peacekeeping-Palette von der Abkommandierung von Infanteristen über die Entsendung von Logistikformationen bis zum Einsatz von Führungsinstrumenten. In Anbetracht der immer fließenderen Übergänge zwischen Peacekeeping und Peaceenforcement hat das schwedische Parlament entschieden, Truppen auch zur Durchsetzung militärischer Zwangsmassnahmen zur Verfügung zu stellen. In Helsinki steht diese Massnahme zur Diskussion.

## Europäische Sicherheitsarchitektur: Stellung der Schweiz

Aufgrund des gemeinsamen Antrages des EDA und des EMD vom 23. September 1993

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der Beratung wird

beschlossen:

Die Arbeitsgruppe "Europäische Sicherheitsarchitektur" wird beauftragt,

bis Mitte November 1993 die politische Opportunität sowie den personellen, administrativen und finanziellen Aufwand eines KSZE-Vorsitzes zu prüfen und dem Bundesrat im Hinblick auf einen Grundsatzentscheid Grundlagen zu unterbreiten;

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;

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.

Für getreuen Protokollauszug

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss  
 Délibération  
 Decisione  
 Klausur  
 27.10.1993

Institutionelle Massnahmen im Bereich Sicherheitspolitik

Aufgrund des Antrags des EMD vom 16. Oktober 1993

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtverfahrens wird

## Europäische Sicherheitsarchitektur: Stellung der Schweiz

beschlossen:

1. Das EMD, EDA und EJPD prüfen die Schaffung eines Sicher-

Aufgrund des gemeinsamen Antrages des EDA und des EMD vom 23. September 1993

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtverfahrens und der Beratung wird

die Aufgaben der Zentralstelle für Gesamtverteidigung zu überprüfen und dem Bundesrat Vorschläge zur definitiven Wahrnehmung dieser Aufgaben im Rahmen der Regierungsreform zu unterbreiten.

beschlossen:

3. Das EMD wird ermächtigt, im Rahmen von EMD 95 entwickelten zwei Reorganisationsmodelle zu vertiefen und dem Bundesrat zu gegebener Zeit einen Antrag zur Variantenwahl zu unterbreiten.

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 dem Bundesrat im Hinblick auf einen Grundsatzentscheid Grundlagen zu unterbreiten;
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.

Protokollauszug an:

- Frau Bundesrätin und Herren Bundesräte (7)
- Bundeskanzlei (PC, AC, Nu, S), Reg (3)
- Generalsekretariate EMD, EDA, EJPD, (3), E.V.

Für getreuen Protokollauszug