

Wichtigste Entwicklungen im Rahmen der KSZE

Die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten haben am 10. Juli 1992 in Helsinki das Dokument "Herausforderung des Wandels" angenommen, das die Rolle und die Aufgaben der KSZE im Rahmen der europäischen Sicherheitsordnung festlegt. Das Helsinki-Dokument legt das **Schwergewicht auf Konfliktverhütung und Krisenbewältigung**. Ausgehend vom umfassenden Sicherheitsbegriff gehört dazu:

1. im weitesten Sinne die Durchsetzung aller KSZE-Prinzipien; insbesondere die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Minderheitenschutz.
 2. in einem engeren Sinne das politische Krisenmanagement, zu dem eine Reihe von konzertierten, auf die jeweilige Situation abzustimmende Mittel zur Verfügung stehen. Dazu gehören unter anderem die Entsendung von Berichterstatter- und Erkundungsmissionen, die Wahrnehmung Guter Dienste und die Anwendung von Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren.
 3. die Festigung der Stabilität in Europa durch weitere Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung, durch einen regelmässigen Konsultationsprozess und durch eine breitangelegte Sicherheitskooperation.
1. Im Bereich der menschlichen Dimensionen finden Implementierungstreffen von dreiwöchiger Dauer statt, an denen die Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Teilnehmerstaaten in extenso diskutiert werden sollen. Kurzseminare von einwöchiger Dauer sollen sich mit spezifischen Fragen befassen, die von besonderer Relevanz für die menschliche Dimension sind. Das erste von ihnen findet im November 1992 in Warschau statt und hat Toleranz und Nicht-Diskriminierung zum Inhalt. Die Schweiz ist der Ansicht, dass die Möglichkeiten zur Schaffung materieller Schutzbestimmungen im Bereich der menschlichen Dimension nahezu erschöpft sind. Der Akzent ist in Zukunft auf die Durchsetzung der bestehenden Bestimmungen zu legen. In diesem Sinn beabsichtigt die Schweiz, aktiv an den Implementierungstreffen und den KSZE-Seminaren teilzunehmen, die wirkungsvolle Mittel zur Anwendung der von der KSZE angenommenen Verpflichtungen darstellen.
2. Früherkennung und präventive Bewältigung von Konflikten sowie ein Krisenmanagement-System sollen der KSZE erlauben, einen Beitrag zu einer dauerhaften sicherheitspolitischen Ordnung auf der Grundlage sich gegenseitig stärkender Institutionen zu leisten. Die Entsendung von **Beobachter- und Berichterstattermissionen** hat sich bewährt. Namentlich im Konflikt des ehemaligen Jugoslawiens hat die Schweiz eine führende Rolle bei den Missionen übernommen und war in allen von ihnen vertreten. Der von der Fleiner-Mission (Dezember 1991/Januar 1992; Folgemitmission im Mai 1992) gemachte Vorschlag zur Entsendung von langdauernden Missionen nach Kosovo, Sandschak und Vojvodina zur Konfliktprävention fand allgemeine Zustimmung. Die



langdauernden Missionen werden zur Zeit eingerichtet. Der schweizerische Missionsteilnehmer L. Skibinski begab sich am 6. Oktober 1992 nach Belgrad. Schweden stellt dem norwegischen Missionschef T. Bøgh Botschafter J. af Sillen zur Verfügung, der schon eine Vorabklärungsmission zur Stationierung der langdauernden Missionen geleitet hatte; ausserdem beabsichtigen die Schweden, ein weiteres Missionsmitglied zu entsenden. Eine KSZE-Berichterstattemission zur Erkundung der Häftlingslager hat Bosnien-Herzegowina vom 27. August - 4. September 1992 besucht. Sowohl ein Schwede (Dr. Ove Brig) als auch ein Schweizer (Dr. L. Amberg) haben daran teilgenommen. Die Mission steht für weitere Einsätze bereit. Eine KSZE-Berichterstattemission nach Mazedonien wurde bereits eingesetzt. Sie steht unter US-Leitung. Ferner haben die Briten mit der Unterstützung anderer EG-Staaten den Moskauer Mechanismus der menschlichen Dimension ausgelöst. Die entsprechende Mission nach Bosnien-Herzegowina umfasst den Schweden Hans Corell, nachdem der angefragte schweizerische Experte Prof. D. Thürer wegen Unvereinbarkeit mit seiner Stellung beim IKRK eine Teilnahme abgelehnt hatte. Schliesslich verdienen die Missionen für die Überwachung der Sanktionen Erwähnung; in den Nachbarstaaten Serbiens und Montenegros werden Zöllnerteams stationiert, die den Auftrag haben, diesen Staaten bei der Durchsetzung der Sanktionen beizustehen. Sowohl Schweden als auch die Schweiz entsenden Zollbeamte in diese Missionen.

Ganz ins Konzept des "early warning" passt die Schaffung eines **KSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten**. Dieser niederländische Vorschlag wurde auch von der Schweiz unterstützt. Der erste Hochkommissar soll vom KSZE-Rat im Dezember 1992 ernannt werden. Die EG-Staaten haben den ehemaligen niederländischen Aussenminister Max van der Stoel für dieses Amt vorgeschlagen. Ein Alternativkandidat ist nicht in Sicht.

Peacekeeping wurde als wesentliches operatives Element der Fähigkeit der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung konzipiert, das die UNO nicht konkurrenzieren, ausschliesslich unter der politischen und operationellen Führung der KSZE stehen und die politische Konfliktlösung erleichtern und unterstützen soll. Es ist zwar fraglich, ob die KSZE in der Lage sein wird, in eigener Regie und aus eigener Kraft grössere Aktionen durchzuführen. Im Normalfall wird sie bei der Durchführung des Peacekeeping auf die Unterstützung der UNO, NATO oder WEU angewiesen sein, was ihren politischen und operationellen Handlungsspielraum einschränken könnte.

Für die Schweiz ist vor allem wichtig, dass die politische und operationelle Leitung einer Operation von der KSZE wahrgenommen wird. **Die Schweiz ist interessiert zu erfahren, wie Schweden die Durchführung einer KSZE-Peacekeeping Operation beurteilt und wie es die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (UNO, NATO, WEU) sieht.**

Vom 12. - 23. Oktober 1992 findet in Genf ein **Expertentreffen über die friedliche Streitregelung** statt. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe wurden am Folgetreffen in Helsinki verschiedene Vorschläge für entsprechende Mechanismen diskutiert. Die Schweiz hat dabei den deutsch-französischen Vorschlag für die Schaffung eines Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofes für die KSZE-Staaten unterstützt. Die angelsächsischen und weitere Staaten wollten weniger weit gehen und bloss ein Schlichtungsverfahren sowie ein solches unter Einschluss von Schlichtung auf Anordnung schaffen. Gemäss Konsultationen, die zwischen den Hauptinteressierten im Hinblick auf das Genfer Treffen stattgefunden haben, scheint sich eine Lösung abzuzeichnen, wonach die verschiedenen Vorschläge den Staaten als Wahlmöglichkeit angeboten werden können. Die drei Varianten (Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof / Schlichtung auf Anordnung / blosse Schlichtung) könnten dem KSZE-Rat am 14./15. Dezember 1992 in Stockholm zur Annahme unterbreitet werden.

3. Die Bemühungen zur Festigung der Stabilität in Europa sind im neugeschaffenen **Forum für Sicherheitskooperation**, das seine Arbeit am 22. September in Wien aufgenommen hat, konzentriert. Es umfasst die folgenden Aspekte:
- Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung;
 - regelmässige Konsultationen und Sicherheitskooperation;
 - Verbesserung von Techniken zur Verringerung von Konfliktrisiken.

Im Rahmen der künftigen Rüstungskontrollverhandlungen steht für die Schweiz in einer ersten Phase die Harmonisierung der Verpflichtungen im Vordergrund, die sich aus den bestehenden internationalen Vereinbarungen ergeben, insbesondere den beiden KSE-Verträgen. Die Schweiz setzt sich dabei für eine angemessene Harmonisierung ein, welche den Besonderheiten der nationalen Systeme Rechnung trägt und eine gemeinsame Ausgangslage aller Forumsteilnehmer in bezug auf einschneidendere spätere Reduktions- und Abrüstungsschritte schafft.

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

Im Bereich der stabilisierenden Massnahmen wird die Schweiz darauf bedacht sein, dass die spezifischen Eigenschaften der Streitkräfte individueller Teilnehmerstaaten berücksichtigt und solche Massnahmen nicht nur auf nicht-aktive, sondern auch auf aktive Streitkräfte angewandt werden. Im Bereich der Sicherheits- und Vertrauensbildung wird die Verbesserung der im Wiener Dokument 1992 enthaltenen Massnahmen angestrebt.

Der Dialog im Rahmen des Sicherheitsforums erstreckt sich über verschiedene Massnahmen und Aktivitäten, die für die Schweiz von Interesse sind, namentlich die Zusammenarbeit in bezug auf die Nonproliferation, die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes, der die gegenseitigen Beziehungen unter den Teilnehmerstaaten im Bereich der Sicherheit regelt und die Verbesserung relevanter Techniken zur Konfliktverhütung.

Der Vorsitz Schwedens im Rat / Ausschuss Hoher Beamter

Mit dem nächsten KSZE-Ratstreffen (14./15. Dezember 1992) wird Schweden von der CSFR den Vorsitz im Rat der Aussenminister und im Ausschuss der Hohen Beamten übernehmen. Der Vorsitzstaat ist im Namen des Rates/AHB in laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die Kommunikation zuständig. Ausserdem leitet er die Sitzungen der genannten Gremien sowie der ihnen untergeordneten Ad-hoc-Gruppen. Wiewohl der amtierende Vorsitzende formell keine Entscheidkompetenzen hat, ist seine Stellung nicht zu unterschätzen. Die Schweiz hat besonderes Interesse, gerade in dieser Zeit mit einem befreundeten neutralen Staat wie Schweden eine enge Zusammenarbeit zu pflegen, da sie in der KSZE zu keiner festen Gruppe gehört.

Europäische Sicherheitsarchitektur

1. Die gegenwärtigen sicherheitspolitischen Strukturen

Als Grundlage einer dauerhaften sicherheitspolitischen Ordnung in Europa hat das Helsinki-Dokument das Konzept der sich gegenseitig verstärkenden Institutionen verankert. Dieser Ansatz möchte im Sinne einer operationellen Komplementarität Synergien aus einer problemorientierten und fallweisen Zusammenarbeit bestehender Institutionen für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit in Europa ausnützen. Dabei fällt der KSZE die Rolle als Verhandlungs-, Dialog- und Zusammenarbeitsforum zu. Sie ist auch Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit im Sinne einer regionalen Abmachung gemäss Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und wird deshalb mit den Vereinten Nationen im Bereich der Verhütung und Beilegung von Konflikten in Zukunft enger zusammenarbeiten. Die EG wird als Instrument der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Europas, die NATO als transatlantisches Bindeglied und die WEU als integraler Bestandteil der Entwicklung der europäischen Union und europäischer Pfeiler der NATO aufgefasst.

Alle diese Institutionen - zu erwähnen ist ausserdem auch der Europarat - sollen nicht nur in die KSZEaktivitäten eingebunden werden, sondern auch praktische Unterstützung für die Arbeit der KSZE leisten.

Es stellt sich jedoch die Frage, wie weit dieses institutionelle Beziehungsgeflecht optimal funktionieren kann. Insbesondere die verschiedenen Mitgliedschaften der KSZE-Teilnehmerstaaten in diesen Institutionen, divergierende Interessen und Auffassungen über die Rolle einzelner Organisationen und nicht zuletzt der Konkurrenzdruck der einzelnen Organisationen untereinander vermögen von Fall zu Fall deren organisches Zusammenwirken empfindlich zu stören. In der Praxis handelt es sich um alles andere als um eine kohärente Sicherheitsordnung.

Die KSZE ist für die Schweiz gegenwärtig das einzige sicherheitspolitische Forum, in dem sie gleichberechtigt am Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems mitwirken kann. Aus Sicht der Schweiz ist die in Helsinki beschlossene institutionelle Verflechtung und Vernetzung aller bestehenden sicherheitspolitischen Institutionen sicherlich ein Gewinn, kann sie doch dadurch von den dort vorhandenen operationellen Kapazitäten für friedenserhaltende und friedensschaffende Aktionen profitieren, ohne dass sie selbst diesen Organisationen beitreten muss. Von Vorteil ist ausserdem, dass die KSZE den grösstmöglichen geographischen Raum einschliesst, den sie als regionale und europäische sicherheitspolitische Institution abdecken kann.

Auf der anderen Seite ist die KSZE weder die alleinige sicherheitspolitische Institution in Europa, noch hat sie eine führende Rolle beim Aufbau und der Ausgestaltung der künftigen Sicherheitsordnung in Europa inne. Hinzu kommt, dass die KSZE, insbesondere was die Durchführung grösserer Peacekeeping-Operationen betrifft, von der Mitwirkung anderer Institutionen wie der WEU oder der NATO abhängt. Der Aufbau einer eigenen und autonomen Peacekeeping-Kapazität war aus politischen, organisatorischen (die KSZE ist keine internationale Organisation) und finanziellen Gründen nicht opportun. Die KSZE

wird sich deshalb eher als Bindeglied bestehender Institutionen und Diskussionsforum als als treibende Kraft für konkrete Problemlösungen entwickeln können. Sie wird kleinere friedenserhaltende Operationen durchführen können. Für grössere Operationen wird sie auf die Ressourcen der NATO oder WEU zurückgreifen müssen, wobei die KSZE die politische und operationelle Führung wahrnimmt.

2. Konsequenzen für die schweizerische Aussenpolitik im Bereich der Sicherheit

Die Ausgangslage für die schweizerische Politik ist folgende:

- Die grossen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen für die Schweiz sind jenen der EG-Mitgliedstaaten zunehmend ähnlich: eine klare Trennung zwischen den Bereichen Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird damit schwierig; ebenso eine Trennung zwischen schweizerischer und europäischer Sicherheit.
- Die Schweiz dürfte im nächsten Jahr formell Beitrittsverhandlungen mit der EG aufnehmen.
- Die EG und ihre Mitgliedstaaten werden in den nächsten Jahren ihre Aussen- und Sicherheitspolitik vermehrt aufeinander abstimmen oder in einzelnen Bereichen vergemeinschaften.
- Die NATO ist vorderhand die einzige Institution, die über tragfähige sicherheits- und verteidigungspolitische Mittel verfügt. Die Auffassungen über die Rolle der NATO und der WEU in der künftigen europäischen Sicherheitsordnung sind divergierend.

Aufgrund dieser Voraussetzungen ergeben sich folgende Prioritäten für die schweizerische Politik:

1. Fortführung der Politik im Rahmen der KSZE

Dies impliziert die optimale Stärkung der KSZE durch das weitere Engagement im Bereich der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und die Mitwirkung an friedenserhaltenden Massnahmen sowie die aktive Mitwirkung im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation.

2. Schrittweise Annäherung an die westeuropäischen Sicherheits- und Verteidigungsinstitutionen

Aus dem Blickwinkel der integrationspolitischen Zielsetzungen verfolgt die Schweiz das Geschehen in der WEU, welche integraler Bestandteil der angestrebten Europäischen Union sein soll, mit grösster Aufmerksamkeit. Eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Rahmen der Konsultations- und Zusammenarbeitsmechanismen der WEU drängt sich für die Schweiz als EG-Kandidatin auf.

Inhaltliche Schwerpunkte dieser Kooperation müssten die Sicherheitsarchitektur und die Stabilität in Europa, die künftige Entwicklung der KSZE, Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie Verfahren zur Verhinderung der Waffenproliferation bilden. Diese Beziehungen könnten durch eine Strukturierung des Dialogs, informelle Konsultationen und funktionelle Zusammenarbeit intensiviert werden.

Im Rahmen von Aufnahmeverhandlungen mit der EG werden sich u.a. auch im Avis über Schweden aufgeworfene Fragen stellen, welche voraussichtlich die folgenden sicherheitspolitischen Auflagen zur Folge haben dürften:

- Anpassung unserer Neutralitätspolitik an die westeuropäischen Sicherheitsstrukturen,

- begrenzte sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit EG-Mitgliedern,
- Bereitschaft, an gemeinsamen friedens- und sicherheitserhaltenden Aktionen der WEU-Mitgliedstaaten in und ausserhalb Europas teilzunehmen,
- Mittragen europäischer Verantwortung im Rahmen der UNO für Stabilität und Sicherheit weltweit.

Angesichts der Bedeutung der NATO für die künftige Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung und im Blick auf die zunehmende Vernetzung von NATO, WEU, KSZE und UNO stellt sich auch hier für die Schweiz die Frage nach einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der neugeschaffenen Kooperations- und Konsultationsmechanismen (NACC). Es muss jedoch alles unternommen werden, um eine Konkurrenzierung und Überschneidung der Tätigkeiten der verschiedenen europäischen Sicherheitsforen möglichst zu vermeiden.

Es liegt in unserem Interesse, unser Vorgehen mit den andern Neutralen soweit wie möglich abzusprechen. Die Beurteilung der europäischen Architektur durch Schweden sowie das Verhältnis Schwedens zu den einzelnen Institutionen ist deshalb von besonderem Interesse.

LX 6. Okt. 92 17

Bern, 5. Oktober 1992

p.B.72.9.15.1.-DUR/DOE

p.B. 15.21. In. (22),

Notiz an die Politische Abteilung I


Offizieller Arbeitsbesuch des schwedischen Staatssekretärs L.-A. Nilsson in Bern am
19. Oktober 1992

In der Beilage finden Sie die gewünschten Beiträge des KSZE-Dienstes zum rubrizierten
Arbeitsbesuch.

Mit freundlichen Grüßen

Politische Abteilung III

KSZE-Dienst


R. Kunz

LX 6. Okt. 92 17

Kopie: GRN / KSZE-Dienst