

**Zeitschrift:** ZeitBild  
**Herausgeber:** Schweizerisches Ost-Institut  
**Band:** 33 (1992)  
**Heft:** 10

**Artikel:** Vom Umbruch zum Aufbruch : Perspektiven einer Schweizer Friedenspolitik in Europa  
**Autor:** Grünigen, Marianne von  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1093122>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Vom Umbruch zum Aufbruch

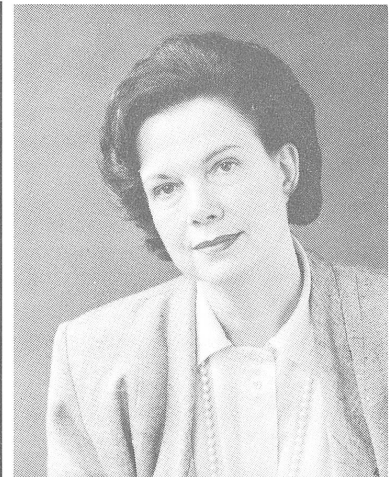
Im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung in Zürich wurde Botschafterin Marianne von Grünigen von den drei Organisationen Schweiz, Helsinki-Vereinigung, Institut Glauben in der 2. Welt und Liberales Institut zu einer Standortbestimmung der schweizerischen KSZE-Politik eingeladen. Als Ergänzungen zu den Ausführungen von Frau von Grünigen, die wir nachstehend auszugsweise und exklusiv veröffentlichen, verweisen wir die Leser auf einen weiteren Artikel, der an dieser Stelle unter dem Titel «Eckwerte für den Frieden in Europa» (Zeitbild Nr. 7/92) erschienen ist.

Zurzeit findet in Helsinki das vierte Hauptfolgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) statt. Damit ist die KSZE an ihre Geburtsstätte zurückgekehrt. Denn in Dipoli, nahe bei der finnischen Hauptstadt, begann vor bald zwanzig Jahren der Prozess gesamteuropäischer Zusammenarbeit, der als «Helsinki-Prozess» in die neuste europäische Geschichte einging. Doch wie anders bietet sich heute im Vergleich zu damals das europäische Umfeld dar; wie anders, aber nicht weniger gewaltig sind die Herausforderungen, die den gegenwärtig 51 Teilnehmerstaaten gestellt sind.

Als gegen Ende 1989 in Mittel- und Osteuropa der grosse Aufbruch begann, war es wiederum die KSZE, die sofort reagierte. An verschiedenen Konferenzen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, über die menschliche Dimension wurden neue Grundsätze diskutiert, die schliesslich im November 1990 am KSZE-Gipfeltreffen in Paris in die dort unterzeichnete Charta für ein neues Europa Eingang fanden. Dort verpflichteten sich die damals 34 Teilnehmerstaaten nicht zuletzt unter dem Eindruck der deutschen Einigung auf ein Europa der Demokratie, des Friedens und der Einheit auf der Grundlage demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte sowie marktwirtschaftlicher Prinzipien.

Der damaligen Euphorie folgte jedoch bald die Ernüchterung. Nicht nur erweist sich der Übergang von totalitären Regimen zu pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft als ein viel problematischer und komplexerer Prozess als dies vor allem viele Menschen und Regierung-

Marianne von Grünigen, geboren 1936, ist Doktor der Rechte der Universität Basel und Master of Laws (LL.M.) der Universität Yale (USA). Nach Arbeiten als Assistentin des Staatsrechtsprofessors Max Imboden, als Mitarbeiterin im Rechtsdienst der OECD und dann am Max-Planck-Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg wurde sie im Dienst des EMD in Kopenhagen und Bonn eingesetzt. 1975 kehrte sie an die Zentrale zurück, wo sie am 1. Januar 1978 die Leitung der Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen übernahm. In dieser Zeit gehörte zu ihren wichtigsten Aufgaben die Ausarbeitung der UNO-Botschaft. 1982 wurde sie als erste Mitarbeiterin des Missionschefs nach Moskau versetzt, mit dem Titel eines Ministers. Mitte 1986 ernannte sie der Bundesrat zur Botschafterin in Finnland, wo sie ihr Amt



Anfang 1987 antrat. Seit November 1989 leitet sie die Politische Abteilung III für Friedens-, Sicherheits- und Abrüstungspolitik im EDA.

gen im Westen für wahr haben wollten. Bedauerlicherweise behielten auch jene Recht, die nach dem Wegfall der Unterdrückung vor der Entstehung anderer Konfliktsituationen warnten, vor allem im Zusammenhang mit nie bewältigten Minderheiten- und Nationalitätenproblemen. Der Zerfall der Sowjetunion, die schmerzvolle Auflösung Jugoslawiens konfrontiert Europa und damit die KSZE mit neuen Konflikten und folglich mit neuen Aufgaben, denen sie sich erst noch wachsen zeigen muss.

### Nach der Theorie die Praxis

Wir Schweizer haben ein grosses Interesse daran, dass die KSZE als das einzige politische Forum, in dem wir derzeit vollberechtigt mitwirken, ihre zentrale Rolle beibehält. Wir sind uns aber auch dessen bewusst, dass dies eine gewisse Wandlung der KSZE bedingt. Ferner sollten wir in Europa das Konkurrenzdenken zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen überwinden und vielmehr eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Or-

ganisationen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich fördern. Nur so haben wir überhaupt eine Chance, dereinst ein einiges Europa unter Einbindung Nordamerikas und Zentralasiens zu schaffen.

Die schweizerische Delegation hat in den vergangenen Jahren immer wieder betont, dass die KSZE das Schwergewicht ihrer Tätigkeit vom normativen auf den operationellen Bereich verlagern sollte. Sie hat auch seit 1990 mit ihren Vorschlägen stets in diese Richtung gewirkt und tut dies auch jetzt in Helsinki.

Dies bedeutet indessen keineswegs, dass wir die Grundidee der KSZE, die Zusammenarbeit auf die drei Pfeiler Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt sowie menschliche Dimension d.h. Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit zu bauen, aufgeben wollen. Im Gegenteil, wir möchten an allen diesen Gebieten zeitgerechte Ergebnisse fördern. Und zeitgerecht ist im heutigen Europa nicht mehr bloss Diskussion und die Verabschiedung mehr oder weniger gehaltvoller Dokumente. Zeitgerecht ist vielmehr gemeinsames Handeln.

## Durchsetzung der KSZE-Politik nötig

Punktuell können die bestehenden KSZE-Regeln weiterhin ergänzt werden, wobei wohl im militärischen Sicherheitsbereich noch am meisten substantielle Verhandlungen nötig sein werden. Im Vordergrund der Tätigkeit der KSZE sollen jedoch die Anwendung, die sogenannte Implementierung, stehen. Ferner obliegt es der KSZE mehr und mehr, bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung in Europa tätig zu werden, wobei es hier noch weitgehend am nötigen Instrumentarium fehlt. Der Hauptakzent der Verhandlungen in Helsinki liegt denn auch auf Institutionen und Strukturen der KSZE und auf dem Mandat für militärische Verhandlungen nach Helsinki.

Eine erste Stufe operationellen Handelns sind die traditionellen Implementierungsdebatten, in denen analysiert wird, inwieweit die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen tatsächlich eingehalten haben. Während diese Debatten bis vor kurzem eine Art ost-westlicher Tribunale waren, haben sie sich nun in Helsinki mehr zu einem Dialog über gewisse Probleme entwickelt. Die schweizerische Delegation hat z.B. als erste das Verhalten der türkischen Sicherheitskräfte gegenüber den Kurden, aber auch die terroristischen Umtriebe der PKK verurteilt und vorgeschlagen, eine KSZE-Mission in die betroffenen Gebiete zu entsenden, wenn sich die Verhältnisse nicht besserten.

Wenn Menschenrechte und Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten verletzt werden, kann die KSZE seit dem Moskauer Treffen auch Berichterstattermissionen in solche Gegenden entsenden, um die tatsächliche Lage abzuklären und Empfehlungen abzugeben. Die Schweiz hat sich, zuerst unterstützt durch die übrigen Neutralen, dann durch zahlreiche andere Delegationen, seit dem Kopenhagener Treffen 1990 für diese Art von Missionen eingesetzt, inspiriert von Massnahmen, die zuerst im Bereich der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung in der KSZE Beachtung fanden.

Wenn solche Berichterstattermissionen ursprünglich bloss für den Fall von Menschenrechtsverletzungen gedacht waren, so

hat man im Zuge der Aufnahme neuer Staaten das Konzept ausgeweitet. In alle neuen Teilnehmerstaaten wurden KSZE-Missionen entsandt, um zu überprüfen, inwieweit diese Staaten KSZE-Verpflichtungen verwirklicht haben.

*(Frau von Grünigen geht in der Folge auf weitere neue und wirksame Instrumente ein wie z. B. der Konsultationsmechanismus der Gipfeltreffen, der Rat der Aussenminister, der Ausschuss Hoher Beamter am Sitz des ständigen KSZE-Sekretariats in Prag, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau oder das Wiener Konfliktverhütungszentrum.)*

## «KSZE-Troika» nach EG-Vorbild

Nach schweizerischer Auffassung müssen in erster Linie die 1990 geschaffenen Strukturen gestrafft und das operationelle Instrumentarium ergänzt werden. So sollte der Ausschuss Hoher Beamter dem Konfliktverhütungszentrum und dem Warschauer Büro übergeordnet werden, um eine bessere Koordination zu erzielen. Der Ausschuss sollte den andern Institutionen insbesondere die nötigen Impulse für deren operationelle Tätigkeit vermitteln und diese regelmässig kontrollieren. Das Konfliktverhütungszentrum wird vermehrte Kompetenzen benötigen, namentlich im Bereich der Durchführung von konkreten KSZE-Operationen, während das Warschauer Büro seine Tätigkeit nach Massgabe des Ausschusses auf Seminarien im Bereich der menschlichen Dimension erstrecken wird. Mit der Zunahme der operationellen Tätigkeit der KSZE wurde auch der Vorsitzende des Ministerrates immer mehr mit konkreten Aufgaben betraut. Dies ist für eine nationale Delegation kaum mehr zu bewältigen. Die Schweiz unterstützt daher eine «KSZE-Troika» nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft, nämlich bestehend aus der vorgängigen, der gegenwärtigen und der künftigen Präsidentschaft, die sich von Fall zu Fall von den direkt beteiligten Delegationen umgeben kann.

Für Konfliktverhütung und Krisenmanagement reichen Dringlichkeitstreffen und die Entsendung von Missionen nicht mehr aus. In Helsinki liegen Vorschläge vor, die zum

grössten Teil von der Schweiz mitgearbeitet oder zumindest unterstützt werden.

## Bald Hochkommissar für Minderheiten?

Die Schweiz befürwortet grundsätzlich die Schaffung eines Hochkommissars für Minderheiten. Eine eminente Persönlichkeit, ernannt vom Rat der Aussenminister, könnte als Vertrauensperson für die Vertreter von Minderheiten wirken. Vor allem könnten regelmässige Kontakte mit Behörden und nichtgouvernementalen Organisationen vermittelnde Funktionen haben und gleichzeitig erlauben, Frühwarnsignale bei schwelenden Konflikten aufzunehmen. Wichtig erscheint uns allerdings, dass ein solcher Hochkommissar in regelmässigem Kontakt mit dem Ausschuss Hoher Beamter steht, der letztlich für konkrete Massnahmen einschliesslich für die allfällige Entsendung von Berichterstattermissionen zuständig ist, wenn allfällige Missstände zu untersuchen sind.

## Friedliche Streitschlichtung

Ein anderes Instrument der KSZE ist die friedliche Beilegung von Streitfällen. Bekanntlich ist dies das älteste Postulat der Schweiz in der KSZE, für das sich schon Prof. Bindschedler ab 1973 unermüdlich eingesetzt hatte. Ein erstes Paket politischer Verpflichtungen wurde 1991 verabschiedet. Nun haben die Franzosen und die Deutschen unter Mitwirkung der Schweiz einen erneuten Anlauf genommen, in der KSZE ein vertraglich vereinbartes System von Vergleich und Schiedsgerichtsbarkeit einzuführen. Im Mai soll in Helsinki über ein erstes Projekt verhandelt werden.

## Einsatz von Blauhelmtrouppen . . .

Allerdings hat nun die Krise in Jugoslawien auch mit aller Brutalität gezeigt, dass Menschenrechtsmissionen nur einen Teil des ganzen Problems erfassen und dass die friedliche Streiterledigung nur ein Instrument ist, das am Ende der Krise zum Zuge kommen kann, wenn der Waffenstillstand eingehalten wird und der politische Wille für eine friedliche Lösung vorhanden ist. Für die Zwischenstufen muss sich die

KSZE die erforderlichen Mittel erst noch schaffen. Im Vordergrund steht hier ein eigenes KSZE-Peacekeeping, das Monitor- und Beobachtermissionen sowie eigentliche Friedenstruppen umfasst. Verschiedene KSZE-Staaten haben jahrzehntelange Erfahrungen mit Blauhelmtruppen in der UNO. Gerade sie sind es, die sich für ähnliche Operationen im Rahmen der KSZE einsetzen. Die Schweiz hat zusammen mit Finnland, Norwegen und Schweden ein erstes Projekt ausgearbeitet, das dann zusammen mit Kanada, Österreich, der CSFR, Polen und Ungarn weiterentwickelt und schliesslich von 16 Staaten unterstützt wurde. Offen ist dabei, inwieweit die KSZE bei einzelnen Aktionen, vor allem wenn sie ein grösseres Ausmass annehmen, auf Ressourcen bestehender Organisationen wie der WEU, der NATO oder der UNO zurückgreifen soll und kann. Für ein KSZE-Peacekeeping sprechen vor allem zwei wichtige Argumente: einmal sollte Europa in der Lage sein, seine Probleme selber mit seinen eigenen Mitteln zu regeln; zum zweiten ist die UNO seit der Überwindung der Ost-West-Konfrontation wie nie zuvor dazu aufgerufen, Konflikte auf der ganzen Welt einer Lösung zuzuführen und sollte zumindest auf dem europäischen Kontinent entlastet werden.

### ... und «Grünhelmen»

Schliesslich muss die KSZE auch darüber diskutieren, was getan werden kann, um den Ausbruch einer Krise zu verhindern. Natürlich hilft ein dichtes Netz von Zusammenarbeit an sich, Kontroversen zu vermeiden. Dies ist im übrigen eines der positiven Elemente der Zulassung der Staaten der früheren Sowjetunion. Wir sind überzeugt, dass umfassende Zusammenarbeit nicht nur im Bereich der Sicherheit, sondern auch beim Aufbau demokratischer Strukturen und zur Unterstützung des wirtschaftlichen Wachstums ein unerlässliches Mittel zur Konfliktverhütung bildet. Besser zu prüfen sind in diesem Zusammenhang Möglichkeiten von Frühwarnsystemen, nicht nur auf militärischem, sondern auch auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet.

6 Wir alle wissen, dass Sicherheit heute ein weit zu fassender Begriff ist und auch die

Bekämpfung von Umweltbedrohungen mit einschliesst. Die Schweiz unterstützt daher die Idee von «Grünhelmen», die von verschiedenen Staaten in Helsinki postuliert wird. Während Grünhelme bei eigentlichen Umweltkatastrophen eingesetzt werden, scheint es uns wichtig, noch einen Schritt weiter zu gehen und auch Expertenteams zusammenzustellen, die allfällige Gefahrenpotentiale vor der Katastrophe erkennen und beratend zur Seite stehen, wenn der Gefahrenherd beseitigt und technische Anlagen umweltgerechter erneuert werden.

### Aufbruch nach KSZE-Metamorphose

Alten Kennern der KSZE mag diese Metamorphose der Helsinki-Konferenz seltsam vorkommen. Ich meine jedoch, dass dieser Wandel notwendig ist, um der KSZE auch im neuen Europa den ihr zukommenden Platz einzuräumen. Brauchte das Europa des kalten Krieges einen Tisch, an dem sich Freund und Feind zu einem möglichen Brückenschlag zusammenfanden, so braucht das heutige Europa ein Forum, wo weiterhin der Dialog aufrecht erhalten bleibt, wo aber darüber hinaus auch gemeinsam gehandelt wird, wenn die Situation dies erfordert. Allerdings muss man bei

diesen Veränderungen auch aufpassen, dass die KSZE ihre in ihrer grossen Flexibilität liegende Eigenart bewahrt, dass sie nach Auflösung der drei Gruppen NATO, Warschauer Pakt, Neutrale und Nichtgebundene nicht zu einem Forum wird, in dem nur noch die Grossmächte das Sagen haben. Dieses Risiko ist, den gegenwärtigen politischen Realitäten entsprechend, nicht auszuschliessen. An uns liegt es, dem mit der nötigen Kreativität in unseren Vorschlägen entgegenzuwirken. In einer operationellen KSZE können wir auch im Rahmen unserer Politik der guten Dienste im weitesten Sinne aktiv sein, sei es durch die Mitwirkung in KSZE-Missionen wie im Falle Jugoslawiens, sei es durch Militärbeobachter und später vielleicht auch Truppenkontingenten bei friedenserhaltenden Aktionen.

Schliesslich hoffe ich, es werde uns gelingen, die vielen neuen Staaten harmonisch in die KSZE einzugliedern. Vielleicht trägt dies dazu bei, in jener Region vorhandenes Konfliktpotential zu entschärfen, aufbrechende Konflikte einzudämmen. Auf jeden Fall: Das Engagement für die KSZE, für die von ihren Teilnehmerstaaten aufgestellten Werte und Ziele, bleibt auch in Zukunft eine Herausforderung, der wir uns zu stellen haben. *Marianne von Grünigen*

## Bestellschein für Zeitbild

Ich bestelle ein Jahresabonnement **Zeitbild** zu Fr. 59.– (Ausland sFr. 65.–/DM 74.–). Erscheinungsweise alle zwei Wochen.

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Strasse: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum, Unterschrift: \_\_\_\_\_

6/92

Bitte senden an **Zeitbild**, Postfach, CH-3000 Bern 6