

"Die Schweiz ist eine Mini-OSZE": Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014

Book Chapter

Author(s):

Nünlist, Christian

Publication date:

2013

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010129998>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

«DIE SCHWEIZ IST EINE MINI-OSZE»: PERSPEKTIVEN AUF DAS SCHWEIZER OSZE-VORSITZJAHR 2014

von Christian Nünlist

2014 übernimmt die Schweiz zum zweiten Mal den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Schweiz hat gute Erinnerungen an ihre aktive Mitwirkung in der OSZE in der Vergangenheit. Doch die OSZE hat im letzten Jahrzehnt an Relevanz verloren. Eine neue Ost-West-Spaltung blockiert die Organisation. Die traditionellen Stärken der Schweiz als Brückenbauerin werden 2014 stark gefordert sein. Trotz der gewaltigen Herausforderungen bietet die OSZE-Präsidentschaft der Schweiz aber auch die einmalige Chance, eigene friedenspolitische Aktivitäten international sichtbarer zu machen und sich in der europäischen Sicherheitspolitik solidarisch zu zeigen.

EINLEITUNG

Am 1. Januar 2014 übernimmt die Schweiz für ein Jahr den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Der Amtierende Vorsitz (*Chairman-in-Office*, CiO) ist das wichtigste Amt in der OSZE: Beim CiO und nicht beim Generalsekretär ist die Gesamtverantwortung und grösste Gestaltungskraft konzentriert. Jeweils der Aussenminister des Vorsitzlandes vermittelt während eines Kalenderjahrs in akuten Krisen, koordiniert alle Aktivitäten und repräsentiert als «Stimme der OSZE» die Organisation nach aussen.¹ Die Schweiz ist das allererste Land, das – nach 1996 – bereits zum zweiten Mal den Vorsitz zugesprochen erhielt. Das ist alles andere als selbstverständlich, führten doch 35 von insgesamt 57 OSZE-Mitgliedern den

1 Kemp, Walter. The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead? In: *Security and Human Rights* Nr. 1 (2009). S. 9–12. Die Rechte und Pflichten des Amtierenden Vorsitzenden sind definiert in: OSCE. *Role of the OSCE Chairmanship-in-Office, Decision No. 8*. Dezember 2002. MC(10).DEC/8 (Alle in diesem Beitrag zitierten OSZE-Dokumente finden sich auf <http://www.osce.org>). Vgl. auch Vandewoude, Cécile. The OSCE Chairmanship-in-Office's Election Procedure: Is There Need for Formalized Criteria? In: *Security and Human Rights* Nr. 1 (2011). S. 49–62.

1991 eingeführten Vorsitz noch nie.² Die Schweiz hat sich nicht vorge-drängt, sondern wurde 2011 von westlichen Staaten hinter den Kulissen zu einer erneuten Kandidatur animiert. Die auf zwei Jahre angelegte gestaffelte Doppelpräsidentschaft mit Serbien (2015) – eine weitere Premiere in der noch jungen Geschichte der OSZE – kommt dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) allerdings durchaus gelegen.

Denn die OSZE ist für die Schweiz, die weder Mitglied der Nato noch der EU ist, nebst der UNO die bedeutendste internationale Sicherheitsorganisation. Für die Schweizer Aussenpolitik bedeutet der OSZE-Vorsitz eine Herausforderung, bietet aber auch Chancen.³ Die Schweiz kann sowohl ihre etablierten friedenspolitischen Aktivitäten international sichtbarer machen als auch einen solidarischen Beitrag zur Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum leisten.

Bei der Vorstellung der Prioritäten für 2014 bezeichnete Aussenminister Didier Burkhalter die Schweiz als eine Art «Mini-OSZE» – wie die OSZE schliesse auch das politische System der Schweiz alle Kräfte ein und funktioniere konsensorientiert.⁴ In der Tat zeichnet sich die

Wie die OSZE schliesst auch das politische System der Schweiz alle Kräfte ein und funktioniert konsensorientiert.

OSZE dadurch aus, dass hier 57 Staaten, darunter die USA, Kanada, Russland, die EU-Staaten, die Türkei, Georgien, Kasachstan, die Mongolei oder die Schweiz, formell gleichberechtigt über aktuelle Sicherheitsfragen debattieren.

Die im Konsensverfahren gefundenen Kompromisse bilden den kleinsten gemeinsamen sicherheitspolitischen Nenner der gesamten nördlichen Hemisphäre ab – die OSZE repräsentiert über eine Milliarde Menschen auf drei Kontinenten. Die Spielregeln der OSZE kom-

2 Bisherige OSZE-Vorsitze: Deutschland (1991), Tschechoslowakei (1992), Schweden (1993), Italien (1994), Ungarn (1995), Schweiz (1996), Dänemark (1997), Polen (1998), Norwegen (1999), Österreich (2000), Portugal (2002), Niederlande (2003), Bulgarien (2004), Slowenien (2005), Belgien (2006), Spanien (2007), Finnland (2008), Griechenland (2009), Kasachstan (2010), Litauen (2011), Irland (2012), Ukraine (2013).

3 Vgl. auch Trachsler, Daniel. Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014: Herausforderung und Chance. In: *OSZE-Jahrbuch 2014*. Baden-Baden: Nomos, erscheint 2014.

4 EDA. *Ansprache von Bundesrat Didier Burkhalter beim Ständigen Rat der OSZE, Wien. 2.7.2013.*

men der Schweiz entgegen: Der konstruktive Dialog, die Fähigkeit zum Kompromiss und die Suche nach einem tragfähigen Konsens gelten als Markenzeichen der Schweizer Politik.⁵

Der Wertekodex passt ebenfalls zur Schweiz. Die OSZE setzt sich mit ihren Feldmissionen, Institutionen und Werkzeugen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Vertrauensbildung ein und engagiert sich im Bereich Konfliktprävention und Wiederaufbau nach Kriegen. Sie definiert kooperative Sicherheit wie die Schweiz breit und umfassend und schliesst nebst politisch-militärischen auch ökonomische, umweltpolitische und menschenrechtliche Aspekte ein. Die OSZE ist zwar ein Kind des Kalten Kriegs, doch hat sie sich seit 1990 dem wandelnden geopolitischen Umfeld angepasst und besetzt heute wichtige Nischen wie Wahlbeobachtung, Mediation, Stärkung von Grenzsicherheit, Polizeireform, Bekämpfung von Korruption und Menschenhandel sowie Schutz der Medienfreiheit. Der Schweiz passen solche «weichen» Aktivitäten besser als ein «hartes» militärisches Krisenmanagement.

Dieser Artikel erinnert in einem *ersten Teil* an die guten historischen Erfahrungen der Schweiz mit der OSZE. Im *zweiten Teil* werden die aktuellen Schwächen der Organisation analysiert, um die diffizile Ausgangslage für die helvetische Diplomatie hervorzuheben. Denn die OSZE steckt seit fast 15 Jahren in einer Krise. Selbst wohlgesinnte Kenner sprechen inzwischen von einem Bedeutungsverlust und einer bedrohlichen neuen Ost-West-Spaltung innerhalb der Organisation, welche Konsens verunmöglicht und Reformen blockiert.⁶ Im *dritten Teil* werden die kaum bekannten Hintergründe der Doppelkandidatur mit Serbien im Herbst 2011 aufgezeigt. Der *vierte Teil* stellt die von der Schweiz definierten Schwerpunkte für 2014 kurz vor. Im *fünften Teil* werden die Risiken und Chancen für ein erfolgreiches Schweizer Präsidialjahr gegeneinander abgewogen.

Dass die grossen Hürden bis zum 40. Geburtstag der «OSZE-Bibel» – der Schlussakte von Helsinki von 1975 – übersprungen werden und die OSZE bis zum anvisierten Gipfeltreffen im Jahr 2015 reformiert

5 Egerszegi-Obrist, Christine. *Vortrag gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Helsinki Vereinigung, Universität Bern*. 21.1.2013.

6 Zellner, Wolfgang. *Vortrag am International Security Forum (ISF) in Genf*. 22.4.2013; Trachslar, Daniel. Die OSZE in Rücklage. In: *CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr.110 (2011).

oder zumindest konsolidiert werden kann, stellt für den Vorsitz 2014 eine gewaltige, wenn nicht unter den gegebenen Umständen eigentlich unrealistische Herausforderung dar. Die traditionellen Qualitäten der Schweiz als Brückenbauerin und ehrlicher Maklerin von Kompromissen werden jedenfalls einem ernsthaften Praxistest unterzogen.

1. DIE SCHWEIZ UND DIE KSZE/OSZE: EINE ERFOLGSSTORY

Für die Schweiz hat die OSZE eine besondere Bedeutung. Für den neutralen Kleinstaat war bereits die Mitwirkung in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Kalten Krieg eine wertvolle aussenpolitische Erfahrung, die bis heute positiv nachhallt.

1.1 NEUTRALER VERMITTLER IM KALTEN KRIEG

Die Schweiz ist eines der 35 Gründungsmitglieder der 1973 geschaffenen KSZE, der Vorgängerin der heutigen OSZE. Die Mitwirkung am «Helsinki-Prozess», insbesondere als Gastgeber in Genf von 1973 bis 1975, prägte ein goldenes Zeitalter schweizerischer multilateraler Aussenpolitik. Die aktive Schweizer Neutralitätspolitik wurde in Washington, Moskau und anderen Hauptstädten mit Überraschung zu Kenntnis genommen und weitgehend positiv gewürdigt. Die Schweiz agierte in den multilateralen Verhandlungen zusammen mit anderen neutralen und blockfreien Staaten (N+N-Staaten) als Vermittlerin zwischen Ost und West.⁷ Im Kern war die KSZE-Schlussakte von 1975 ein raffinierter, pragmatischer Kompromiss: Während sich der Westen über ausgehandelte Prinzipien wie Selbstbestimmung sowie über die kodifizierten Menschen- und Bürgerrechte freute, betonte die Sowjetunion die Souveränität von Staaten einschliesslich der Anerkennung ihrer territorialen Integrität.

7 Vgl. dazu das soeben erschienene Buch von Rosin, Philip. *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–82: Einfluss durch Neutralität*. München: Oldenbourg, 2013. Siehe auch Fischer, Thomas. *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden: Nomos, 2009; ders., *Keeping the Process Alive: The N+N and the CSCE Follow-up from Helsinki to Vienna (1975–86)*. Zürich: Center for Security Studies, 2012; Renk, Hans-Jörg. *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–75*. Bern: Haupt, 1996.

Schweizer Diplomaten beherrschten die Dossiers und verfügten über viel Handlungsspielraum, denn sie waren nicht ins Korsett blockinterner Konsultationen eingebunden wie Mitglieder der Nato, des Warschauer Pakts oder der Europäischen Gemeinschaft (EG). Der Schweizer «Mr. KSZE», Edouard Brunner, verstand die KSZE-Verhandlungen zudem von Beginn an als politischen Anlass und wurde rasch zu einem zentralen Akteur im Gesprächsmarathon.⁸

Der Schweiz waren nebst ihrem Engagement für Menschenrechte zwei der retrospektiv wichtigsten visionären Errungenschaften des KSZE-Prozesses zu verdanken, deren Sprengkraft 1975 allerdings noch nicht absehbar war.⁹ Der erste Punkt betraf die Verknüpfung der ausgehandelten Bürger- und Menschenrechte mit dem sowjetischen Wunsch nach institutionalisierten Folgekonferenzen nach 1975. Im Westen war damals die Angst gross, dass die Sowjetunion weitere KSZE-Konferenzen als Propagandaforum nützen würde für die Zementierung des territorialen Status quo in Europa gemäss den Grenzen von 1945. Als dann nach 1975 die KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad, Madrid und Wien zu Tribunalen der Menschenrechtssituation im Sowjetblock wurden und Dissidenten-Gruppierungen die Umsetzung der KSZE-Prinzipien in ganz Osteuropa forderten, ging hingegen Edouard Brunners Plan auf. Die Schlussakte von Helsinki war tatsächlich der «erste Sargnagel des Kommunismus», um ein späteres Bonmot des US-Präsidenten Gerald Ford zu bemühen.

Zweitens lobbyierte die Schweiz im politisch-militärischen Bereich erfolgreich für den Einschluss von Vertrauensbildenden Massnahmen. Gerade die Ankündigung grösserer Manöver erwies sich als innovativer, konstruktiver Beitrag der KSZE zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation. In den Stockholmer Verhandlungen (1984–86) billigte Sowjetführer Michail Gorbatschow erstmals Vorort-Inspektionen zu Land und aus der Luft – ein spektakulärer Durchbruch in den Abrüstungsverhandlungen im Kalten Krieg.

8 Widmer, Paul. *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*. Zürich: Amman, 2003. S.383–393.

9 Die folgenden zwei Absätze beruhen auf Nünlist, Christian. Expanding the East-West Dialog beyond the Bloc Division. In: Wenger, Andreas / Mastny, Vojtech / Nünlist, Christian (Hrsg.). *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–75*. London: Routledge, 2008. S.201–21, S.216f.

1.2 FRIEDEN FÜR BOSNIEN-HERZEGOWINA

Auch nach dem Ende des Kalten Kriegs gab es in Europa Bedarf an einer Organisation, die das Sicherheitsvakuum sowohl auf dem Balkan als auch in den Ex-Sowjetrepubliken füllen und für Stabilität sorgen konnte. Die Konferenz (KSZE) wurde deshalb 1995 in eine Organisation (OSZE) umgewandelt und erhielt im Zuge der Institutionalisierung neue Organe und operationelle Fähigkeiten. Das Schweizer OSZE-Präsidialjahr 1996 war geprägt von den Bürgerkriegen in Ex-Jugoslawien. Die Schweiz machte die Umsetzung des Dayton-Abkommens vom Dezember 1995 zum Schwerpunkt ihrer Aktivitäten. Mit der Durchführung von Wahlen in Bosnien-Herzegowina im Herbst 1996 leistete sie einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung des Balkans. Die Schweiz entsandte knapp 70 «Gelbmützen» und 160 Experten in den Westbalkan, darunter vor allem Wahl- und Menschenrechtsbeobachter. Dank den Guten Diensten der helvetischen Diplomatie übernahm die OSZE 1996 erstmals eine prominente, sichtbare Rolle bei der Friedenskonsolidierung nach einem Bürgerkrieg.¹⁰

Insgesamt war das OSZE-Jahr 1996 für die Schweiz äusserst erfolgreich. Die im Aussenpolitischen Bericht 1993 konzipierte aktive und präventive Friedensförderungs politik wurde in die Praxis umgesetzt. Der Schweiz gelang es dank der OSZE, ihr selbstgewähltes politisches Abseitsstehen in Europa zu durchbrechen.¹¹

2. DAS RINGEN DER OSZE UM EINE NEUE STRATEGISCHE VISION

Die Stärkung der OSZE entspricht auch heute noch den aussenpolitischen strategischen Interessen der Schweiz.¹² Insbesondere das euroatlantische Format wird dabei hervorgehoben sowie die Tatsache, dass in

10 Wenger, Andreas et al. Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997). S. 4–46. Dem Schweizer Diplomaten Tim Guldimmann gelang es zudem, die Konfliktparteien des Tschetschenienkonflikts an den Verhandlungstisch zu bringen. Vgl. zur OSZE in Bosnien-Herzegowina Sica, Mario. The Role of the OSCE in the Former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement. In: *Helsinki Monitor* Nr. 2 (1996). S. 5–12.

11 Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern: Haupt, 1997.

12 EDA. *Bericht über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur 2012–2015*. 21.2.2012. S. 10.

der OSZE vier von fünf ständigen UNO-Sicherheitsratsmitgliedern sowie sieben von acht G8-Staaten vertreten sind.¹³ Doch die OSZE von heute lässt sich mit der OSZE von 1996 nicht länger vergleichen. 2014 wird es für die Schweiz bedeutend schwieriger sein, innerhalb der OSZE Konsens zu schaffen und konkrete Fortschritte zu erreichen.

Die OSZE ist nämlich einerseits ein Opfer der erfolgreichen EU- und Nato-Osterweiterung geworden. Seither ist Brüssel statt Wien der Ort, wo politische Entscheidungen von strategischer Tragweite für die Sicherheit in Europa getroffen werden.¹⁴ Insbesondere die EU, aber auch der Europarat und die Nato sind in den letzten 20 Jahren in viele traditionelle OSZE-Bereiche eingedrungen. Entsprechend ging das Budget der OSZE in den letzten Jahren stark zurück. Hatten sich die Ausgaben von 1997 bis 2000 von EUR 43,3 auf 202,7 Millionen noch fast verfünffacht, beträgt das aktuelle Budget EUR 144,8 Millionen.¹⁵

Andererseits kritisiert Moskau nach einem kurzen Tauwetter in den frühen 1990er-Jahren die OSZE zunehmend als westliche Demokratie-export- und Menschenrechtsorganisation, die für russische Sicherheitsinteressen kein Verständnis mehr zeige.

2.1 DER FAKTOR RUSSLAND

Einer der wichtigsten Vorteile der OSZE im Unterschied zur EU oder Nato, der Einschluss Russlands als gleichberechtigten Partner, erwies sich ab 1999 zunehmend als Belastung. Infolge der Tschetschenien-Kriege, des Kosovo-Kriegs ohne UNO-Mandat, der stetig fortschreitenden Osterweiterung der Nato (insbesondere den Aufnahmewünschen Georgiens und der Ukraine), der amerikanischen Pläne für eine Raketenabwehr mit Elementen in Osteuropa sowie der westlichen Anerkennung des Kosovo verschlechterten sich die US-russischen Beziehungen. Dies färbte auf das Klima in der OSZE ab. Russland fühlte sich vom

13 Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2012*. 9.1.2013. S.1002.

14 Richter, Wolfgang. Sicherheitsgemeinschaft OSZE. In: *SWP-Aktuell 17* (2013). S.3.

15 http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_OSCE_Handbook.pdf, p. 112; www.osce.org/cio (Alle in diesem Artikel zitierten Internetquellen wurden am 22. Oktober 2013 abgerufen).

Westen übergangen und als sicherheitspolitischer Akteur in Europa zu wenig ernst genommen.¹⁶

Des Pudels Kern ist dabei der vermeintliche «Verrat von 1990»: Damals, so klagen der letzte Sowjetführer Michail Gorbatschow oder der aktuelle russische Aussenminister Sergei Lawrow bis heute, hätten die USA im Vorfeld der Wiedervereinigung Deutschlands versprochen, keine der damaligen Ostblockstaaten in die Nato aufzunehmen. Die Nato-Osterweiterung empfand Moskau deshalb später als Vertragsbruch. Allerdings wurde im Februar 1990 nie über eine damals völlig abwegige Nato-Osterweiterung gesprochen, verhandelt wurde nur über die DDR, die als Teil Deutschlands Mitglied der Nato wurde, jedoch mit einem speziellen militärischen Status.¹⁷

2007 kam es zum offenen Bruch: Im Februar bezeichnete Präsident Wladimir Putin die OSZE in München als ein «vulgäres Instrument», mit dem westliche Interessen auf Kosten Russlands vorangetrieben würden.¹⁸ Er meinte damit die Wahlbe-

**Im Februar 2007
bezeichnete Präsident
Wladimir Putin die OSZE
in München als ein
«vulgäres Instrument».**

obachtungs-Missionen der OSZE und ihre Feldmissionen zur Überprüfung der Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten. Diese werden von Moskau als unzulässige Einmischung in innere Angelegen-

heiten und als ein Missachten der Souveränität von Staaten kritisiert.¹⁹ «Östlich von Warschau» stossen diese OSZE-Aktivitäten auch bei anderen autoritären Regimes zunehmend auf Kritik. Im Dezember 2007

16 Lynch, Dov. The State of the OSCE. In: *The EU-Russia Centre Review* Nr. 12 (2009). S. 5–13, S. 5; Zellner, Wolfgang. Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE. In: *Core Working Paper* Nr. 17 (2007). S. 14; Hopmann, P. Terrence. The Future Impact of the OSCE. In: *OSCE Yearbook* (2011). S. 75–90, S. 80f. Vgl. auch Kelin, Andrey. Russian and the OSCE. In: *International Affairs* 59, Nr. 1 (2013). S. 88–99.

17 Siehe Kramer, Mark. The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia. In: *The Washington Quarterly* 32, Nr. 2 (2009). S. 39–61. Insbesondere der westdeutsche Kanzler Helmut Kohl agierte im Februar 1990 äussert geschickt. Siehe Sarotte, Mary Elise. Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990. In: *Diplomatic History* 34, Nr. 1 (2010). S. 119–40.

18 Putin, Wladimir. Rede an der Münchner Sicherheitskonferenz. 10.2.2007. http://de.rian.ru/comments_interviews/20070213/60672011.html.

19 Vgl. dazu Hopmann, *Future Impact of the OSCE*, S. 79.

setzte Russland zudem den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von 1990 einseitig aus, da er nicht mehr dem aktuellen Sicherheitsumfeld in Europa entspreche.²⁰

Den Höhepunkt der Entfremdung Russlands innerhalb der OSZE bildete schliesslich der Georgien-Krieg im August 2008. Sowohl Russland als auch Georgien verstiessen dabei eklatant gegen grundlegendste OSZE-Prinzipien. Dass in der Folge Russland übereifrig Südossetien und Abchasien als souveräne Staaten anerkannte und sich seither weigert, seine Truppen aus den beiden von Georgien beanspruchten Gebieten abzuziehen, trägt bis heute zu Misstrauen und Spannungen innerhalb der OSZE bei.

2.2 REVITALISIERUNGSVERSUCHE: BERLIN, KORFU, ASTANA

Etwas diplomatischer als Putin formulierte sein Nachfolger Dmitri Medwedew im Juni 2008 in Berlin die russische Kritik an der OSZE. Er schlug einen pan-europäischen Gipfel zum Aushandeln eines neuen Sicherheitsvertrags vor, eines völkerrechtlich bindenden Nichtaggressionspakts, der nebst Gewaltverzicht auch das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit und die Fortführung der Abrüstung betonen würde.²¹ Die OSZE nahm den Ball dankbar auf. Aufgrund eines Aussenministertreffens auf der Insel Korfu im Juni 2009 wurde die Reformdiskussion fortan als «Korfu-Prozess» bezeichnet.²² Dass es gelang, Medwedews Kritik an der OSZE in einen OSZE-internen Reformprozess zu überführen, an dem sich auch Russland aktiv beteiligte, war ein schöner Erfolg des griechischen Vorsitzes von 2009.²³ Dem Korfu-Prozess kam jedoch vor allem zugute, dass sich 2009 unter dem neuen US-Präsidenten

20 Kropatcheva, Elena. Russia and the Role of the OSCE in European Security: A Forum for Dialog or a Battlefield of Interests? In: *European Security* 21, Nr. 3 (2012). S. 370–94, S. 377f.

21 Zagorski, Andrei. The Russian Proposal for a Treaty on European Security: From the Medvedev Initiative to the Corfu Process. In: *OSCE Yearbook* (2009). S. 43–59, S. 44.

22 Ackermann, Alice / Salber, Herbert. Der «Korfu-Prozess» der OSZE. In: *OSZE-Jahrbuch* (2010). S. 221–227. Vgl. auch Richter, Solveig / Schmitz, Andrea. Sicherheitsdialog oder Talkshop? *SWP-Aktuell* Nr. 15 (2010). OSCE. *Ministerial Declaration on the OSCE Corfu Process*, Athen. 2.12.2009.

23 Lynch, *State of the OSCE*, S. 12.

Barack Obama die Beziehungen der USA zu Russland zwischenzeitlich verbesserten – davon profitierte auch die OSZE.²⁴

Die Diskussion darüber, die *Raison d'être* der OSZE voranzutreiben, war seither eine der Hauptaufgaben der Vorsitzländer. Mit Kasachstan stand 2010 erstmals ein zentralasiatisches Land, erstmals eine frühere Sowjetrepublik sowie erstmals ein Land mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit der OSZE vor. Die Kandidatur hatte aufgrund des stark autoritären Charakters der Regierung im Vorfeld im Westen für viel Kritik gesorgt.²⁵ Doch im Dezember 2010 fand nach elf Jahren wieder ein OSZE-Gipfeltreffen statt. Die verabschiedete politische Gedenkerklärung von Astana definierte als Ziel die «Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok». Zudem wurde darin betont, dass die bestehenden Menschen- und Bürgerrechtsverpflichtungen sakrosankt und nicht verhandelbar seien.²⁶

Ein achtseitiger Aktionsplan, welcher Schritte aufzeigen wollte, wie man die ambitionierte Vision in die Realität umsetzen konnte, scheiterte jedoch in Astana an Formulierungen zu Langzeitkonflikten in Georgien und Moldau. Laut Verhandlungsteilnehmern hatte man sich zwar in Astana auf 95 Prozent des Wortlauts im Aktionsplan geeinigt; doch die USA, Georgien und Moldau blockierten eine Annahme des Plans.²⁷

2.3 EINE (NÜCHTERNE) BILANZ DER LETZTEN DREI VORSITZE

Die hartnäckigen Langzeitkonflikte im ex-sowjetischen Raum um Transnistrien, Südossetien, Abchasien und Berg-Karabach, welche zwar nur eine klare Minderheit der OSZE-Mitglieder direkt betreffen, aber dennoch die Konsensfindung bei zentralen Diskussionen erschweren

24 Brichambaut, Marc. Six Years as OSCE Secretary General: An Analytical and Personal Retrospective. In: *OSCE Yearbook* (2011). S. 25–48, hier S. 28f.

25 Zellner, Wolfgang. Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010: Eine vorläufige Bewertung. In: *OSZE-Jahrbuch* (2010). S. 23–31, hier S. 23; Ackermann/Salber, *Korfu-Prozess*, S. 225f.

26 OSZE. *Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft*. 3.12.2010.

27 Zellner, *OSZE-Gipfeltreffen*, S. 26. Die USA beharrten dabei offenbar auf scharfer Kritik an Russlands Weigerung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, um die Ratifizierung des neuen Start-Vertrags im US-Senat nicht zu blockieren.

oder verunmöglichen, sind auch von den letzten drei OSZE-Vorsitzländern Litauen, Irland und Ukraine zum Schwerpunkt ernannt worden. Litauen definierte 2011 gleich Dutzende von Schwerpunkten, darunter Energiesicherheit und Pressefreiheit – am Ministerrat in Vilnius wurden aber zwei Drittel der 30 (!) litauischen Entwürfe von Beschlussdokumenten von einzelnen Staaten, insbesondere von Russland, mit einem Veto belegt.²⁸

Irland ging seinen Vorsitz 2012 bescheidener an: Im Vordergrund standen die Langzeitkonflikte, welche die Iren dank ihrer Erfahrung mit dem Nordirlandkonflikt zu schlichten versuchten. Am Dubliner Ministerrat vergifteten Ende 2012 allerdings die ungelösten Territorialkonflikte einmal mehr die Atmosphäre, und in keiner der drei OSZE-Dimensionen gab es Beschlüsse. Der Ministerrat produzierte einzig eine Erklärung mit dem Titel «Gute Regierungsführung und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung». Ferner vermeldeten die Aussenminister «leichten Fortschritt» bei der Suche nach einer Lösung des Transnistrien-Konflikts.²⁹

Insbesondere im Falle des Transnistrien-Konflikts machte sich die Ukraine Anfang 2013 als grösster Nachbar Moldaus und Garant des formalen OSZE-Verhandlungsprozesses Hoffnung auf Fortschritte. Die Ukraine definierte zudem die historische Aussöhnung zwischen Ost und West zu einem Schwerpunkt ihrer OSZE-Präsidentschaft – ein hochinteressantes Thema, das zur Vertrauensbildung und Überwindung des tiefstehenden Misstrauens zwischen Ost und West zwingend nötig ist.³⁰ Der ukrainische Aussenminister Leonid Koschara engagierte sich

28 Janeliunas, Tomas. The Lithuanian OSCE Chairmanship: Lessons and Dilemmas. In: *Lithuanian Annual Strategic Review* 10, Nr. 1 (2013). S. 59–86; Kemp, Walter / Paulauskas, Rytis. Adapt or Die: «Smart Power», Adaptive Leadership, Lithuanian Chairmanship and the Evolution of the OSCE. In: *OSCE Yearbook* (2012). S. 110–129.

29 Richter, *Sicherheitsgemeinschaft OSZE*; Liechtenstein, Stephanie. *Blögeintrag*. 19.12.2012. <http://www.shrblog.org>. Vgl. auch Ó Beacháin, Donnacha. Ireland's Chairmanship of the OSCE: A Mid-Term Review. In: *Irish Studies in International Affairs* Vol. 23 (2012). S. 89–109; Cogan, Frank. Reflections on Ireland's Chairmanship of the OSCE, 2012. In: *Security and Human Rights* 24, Nr. 1 (2013). S. 17–27.

30 Rojansky, Matthew. An Opportunity for Ambition: Ukraine's OSCE Chairmanship. In: *The Carnegie Papers* (January 2013). S. 14f.; Bloed, Arie. Ukraine at the Helm of the OSCE. In: *Security and Human Rights* 23, Nr. 4 (2012). S. 357–360. Zum Transnistrien-Konflikt vgl. Weisflog, Christian. *Das explosive Erbe der Sowjets: Von Kaliningrad nach Kabul, eine politische Reportage*. Zürich: Orell Füessli, 2012. S. 71–84.

zwar aktiv in den «5+2-Treffen», bei denen die EU, die USA, Russland, die Ukraine und die OSZE den beiden Konfliktparteien Moldau und Transnistrien vermittelnd über die Schulter schauen.³¹ Allerdings blieb der Konflikt weiterhin angespannt, wie Ende September 2013 ein Aufflackern des Grenzstreits demonstrierte.³² Im Hintergrund schwelt weiterhin der geostrategische Streit zwischen der EU und Russland über die Zukunft Transnistriens. Während die EU Moldau mit einem Freihandelsabkommen und assoziierter Partnerschaft lockt, sieht Russland in Transnistrien einen strategisch wichtigen Keil zwischen der Ukraine und Moldau und möchte zudem den Weg Moldaus in die EU blockieren.³³ Das allererste 5+2-Treffen in Brüssel erreichte im Oktober 2013 immerhin einen kleinen Durchbruch: Moldau erklärte sich bereit, die Reisebeschränkungen für Transnistrier mit russischen oder ukrainischen Pässen im Parlament zu diskutieren. Beide Seiten sprachen optimistisch von nützlichen kleinen Schritten der Normalisierung der Beziehungen.³⁴

2014 liegt es nun an der Schweiz, die Vorarbeiten Irlands und der Ukraine weiterzuführen und insbesondere die positive Dynamik im Transnistrien-Konflikt zu nutzen.

3. DER WEG ZUR DOPPELKANDIDATUR MIT SERBIEN

In der aktuellen Troika der OSZE (die aus dem letztjährigen, aktuellen und künftigen Vorsitzland besteht) tanzt die Schweiz als «OSZE-Musterknabe» gewissermassen positiv aus der Reihe.³⁵ Denn sowohl die Ukraine als auch Serbien sind kontroverse Vorsitzende – die Ukraine

31 *Ukrainian Issues Embraced at OSCE Meeting in Warsaw*. 25.9.2013. <http://www.thenews.pl/1/6/Artykul/148228,Ukrainian-issues-embraced-at-OSCE-meeting-in-Warsaw>.

32 *La Moldavie et la Transnistrie jouent des muscles*. 30.9.2013. http://fr.ria.ru/presse_russe/20130930/199430248.html. Der 2012 gewählte pro-europäische moldauische Präsident Nicolae Timofti will mit schärferen Zoll- und Einwanderungskontrollen die Grenze sichern, um im Gegenzug ein liberaleres Visa-Regime mit der EU zu erhalten.

33 *Rogozin Warns Moldova on EU Accord*. 2.9.2013. <http://www.euractiv.com/europes-east/russia-keeps-threatening-neighbor-news-530198>.

34 Bendavid, Naftali. *Talks on Transnistria Come to Brussels, But Where Next?* 4.10.2013. <http://blogs.wsj.com/brussels/2013/10/04/talks-on-transnistria-come-to-brussels-but-where-next>.

35 Eine OSZE-Delegation kritisierte allerdings im Januar 2012 die mangelnde Transparenz in Sachen Wahlkampffinanzierung bei den eidgenössischen Wahlen 2011. <http://www.osce.org/odihr/87417>. S. 9f.

wegen der Inhaftierung der Oppositionsikone Julia Timoschenko; Serbien wegen seiner Kosovo-Politik.

Wie ist es überhaupt zur Doppelkandidatur der Schweiz mit Serbien gekommen? Die delikate Vorgeschichte ist kaum bekannt. Das Thema OSZE-Vorsitz war für die Schweiz bis zum Herbst 2011 überhaupt kein Thema. Hingegen hatte sich Serbien schon damals für den Vorsitz 2014 interessiert. Präsident Boris Tadic bestätigte im September 2011 in seiner Rede vor der UNO-Generalversammlung entsprechende serbische Ambitionen. Sein Argument für den serbischen OSZE-Vorsitz liess jedoch Diplomaten im Westen aufhorchen: «Wir interessieren uns aktiv für den Amtierenden Vorsitz in der OSZE im Jahr 2014 – dem 100. Jahrestag des Beginns des Ersten Weltkriegs. Die verbindende Symbolik des Jahres 2014 würde nicht nur helfen, die Bemühungen zu katalysieren, ungelöste Probleme auf dem Alten Kontinents zu lösen. Es würde auch das Ende einer Ära markieren, die noch nicht Zeuge der dauerhaften Stabilität im OSZE-Raum war.»³⁶

Die serbische OSZE-Präsidentschaft 100 Jahre nach Sarajewo 1914 sollte demonstrieren, wie stark sich die europäische Sicherheitsarchitektur zwischenzeitlich verändert hat – auch dank der OSZE. Aber in westlichen Hauptstädten wurde befürchtet, dass Serbien sein OSZE-Jahr zu Propagandazwecken bezüglich 1914 missbrauchen könnte. Zudem kam es für Albanien nicht in Frage, Serbiens Kosovo-Politik mit dem OSZE-Vorsitz zu belohnen. Die Schweiz wurde deshalb von den USA, Deutschland und anderen westlichen Regierungen im Herbst 2011 diskret angefragt, ob sie nicht anstelle Serbiens den OSZE-Vorsitz übernehmen würde. Nach den umstrittenen Vorsitzen Kasachstans (2010) und der Ukraine (2013) sollte 2014 ein westeuropäisches Land die OSZE präsidieren. Bern löste sich diplomatisch geschickt aus der heiklen Anfrage. Es machte klar, dass es keine Kampfkandidatur gegen einen OSZE-Partner lancieren würde. Die Schweiz erklärte sich aber bereit, zusammen mit Serbien eine Doppelkandidatur zu führen, für 2014 und 2015. Innerhalb der OSZE erforderte dies einiges an Über-

36 Tadic, Boris. *Address before the 66th Session of the UN General Assembly, New York*. 23.9.2011, http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/RS_en_0.pdf (Übersetzung des Autors).

zeugungsarbeit, bis schliesslich der Konsens aller damals noch 56 Mitglieder erreicht werden konnte.³⁷

Um allfälliger Kritik präventiv Wind aus den Segeln zu nehmen, legten Bern und Belgrad im Dezember 2011 ein einseitiges gemeinsames Dokument über die «Prinzipien der Zusammenarbeit» vor. Darin wurden sechs Prioritäten für die Jahre 2014/15 vorgestellt (Institutionelle Reformen, Mediation in Krisen, Langzeitkonflikte, Transnationale Bedrohungen, Zivilgesellschaft und Zusammenarbeit von Region zu Region). Explizit erwähnt wurde bereits damals, dass der OSZE-Sonderbeauftragte für den Westbalkan ein Schweizer sein würde – also kein Serbe.³⁸ Die damalige Aussenministerin Micheline Calmy-Rey warb am Vortag der Abstimmung nochmals mit dem Argument um Stimmen, dass das Vertrauen der OSZE-Länder in Serbien zu einer weiteren Stabilisierung des Westbalkans führen werde.³⁹ Insbesondere das Argument, dass mit einer Tandemkandidatur die Kontinuität der sonst auf zwölf Monate beschränkten Aktivitäten des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden verbessert würde, erwies sich als überzeugend.⁴⁰

Die Schweiz betont zwar inzwischen, dass jedes Land für sein Vorsitzjahr die alleinige Verantwortung trage; doch aufgrund der 2011 lancierten Doppelkandidatur trägt die Schweiz eine politische Mitverantwortung für den serbischen Vorsitz 2015 – dies wird auch von den USA, Albanien und anderen OSZE-Staaten so gesehen.

4. SCHWEIZER PRIORITÄTEN

Nachdem bis zum 10. Februar 2012 keine Einwände gegen die Doppelkandidatur geäussert worden waren, galten die Schweiz und Serbien

37 Paneldiskussion der Schweizerischen Helsinki-Versammlung zum OSZE-Vorsitz der Schweiz, 21. Januar 2013, Universität Bern. Vgl. auch: Schweiz erhält den OSZE-Vorsitz. In: *Tages-Anzeiger*. 11. Februar 2012; Ein «heikles Tandem» mit Serbien in der OSZE. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 13. Mai 2013.

38 OSCE. *Principles of Cooperation*. 7.12.2011. MC.DEL/62/11. Das Dokument wurde am 6. Dezember 2011 in Vilnius von der Schweizer Aussenministerin Micheline Calmy-Rey und dem serbischen Aussenminister Fuk Jeremic unterzeichnet.

39 OSCE. *Statement by Ms. Micheline Calmy-Rey, Vilnius*. 6.12.2011. MC.DEL/11/11.

40 Siehe dazu Trachsler, *OSZE-Vorsitz der Schweiz*.

Tabelle 1: Die zehn Schwerpunkte der Schweizer OSZE-Präsidentschaft 2014

Werte	Sicherheit	Freiheit	Verantwortung
Ziele	Sicherheit und Stabilität fördern	Lebensbedingungen der Menschen verbessern	Handlungsfähigkeit der OSZE stärken
Schwerpunkte	Versöhnung und Zusammenarbeit auf dem Westbalkan	Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension	Weiterentwicklung der OSZE («Helsinki+40»)
	Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus	Sicherer Umgang mit Naturkatastrophen	Erhöhung der Mediationskapazitäten
	Modernisierung Wiener Dokument und Austausch zur konventionellen Rüstungskontrolle	Bekämpfung von transnationalen Bedrohungen (Terrorismus, Cyberbereich)	Verstärkter Einbezug der Zivilgesellschaft, insbesondere auch der Jugend
	Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor		

Quelle: EDA

im so genannten «Schweigeverfahren» als gewählt.⁴¹ Eineinhalb Jahre später stellten die Schweiz und Serbien am 2. Juli 2013 an einer Sonder-sitzung der OSZE-Botschafter in Wien die Schwerpunkte ihrer konsekutiven Vorsitze vor. Aussenminister Burkharter und sein serbischer Amtskollege Ivan Mrkic präsentierten den gemeinsamen Arbeitsplan.⁴² Vier der insgesamt zehn Prioritäten des Schweizer Präsidentschaftsjahrs unter dem Leitmotiv «Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen» (siehe Tabelle 1) erscheinen besonders erwähnenswert:

41 EDA, *OSZE-Vorsitz 2014 geht an die Schweiz*, 10.2.2012. Albanien hatte sich zunächst einen Einspruch gegen die serbische Kandidatur überlegt. Zuletzt drohte zudem noch ein skurriles Veto Litauens gegen den schweizerisch-serbische Doppelvorsitz. Litauen hatte sich innerhalb der Regionalgruppe Osteuropa um die Präsidentschaft der UNO-Generalversammlung 2012/13 beworben und mit der Nominierung seines Kandidaten fest gerechnet. In einer erstmals seit 1967 erfolgten Kampfkandidatur lancierte Serbien aber seinen Aussenminister Vuk Jeremic (der später auch gewählt wurde). Litauen überlegte sich deshalb Anfang 2012 ein Protest-Veto gegen die serbische OSZE-Kandidatur. Doch der irische OSZE-Vorsitz weigerte sich, ein entsprechendes E-Mail der litauischen Delegation zu behandeln. Litauen verzichtete in der Folge auf ein formelles Veto. Russell Lee, Matthew, *Lithuania's Block of Serbia for OSCE Withdrawn*, 9.2.2012, <http://www.innercitypress.com/unpga2osceposts020912.html>.

42 EDA, *Ansprache Burkhalters*, 2.7.2013 (siehe Fussnote 4).

1) Versöhnung auf dem Westbalkan; 2) Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus; 3) Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle; und 4) Institutioneller Reformprozess «Helsinki+40».

4.1 VERSÖHNUNG AUF DEM WESTBALKAN

Wie 1996 ist der Westbalkan auch 2014 einer der Prioritäten der schweizerischen OSZE-Präsidentschaft. Für die Schweizer Aussenpolitik ist der Westbalkan seit den 1990er-Jahren, als viele Flüchtlinge aus dem Kosovo in der Schweiz Zuflucht fanden, eine traditionelle Schwerpunktregion.⁴³ Nachdem die Schweiz 2008 eines der ersten westlichen Länder war, das die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannte, verspricht die enge Kooperation mit Serbien innerhalb der OSZE, die Glaubwürdigkeit der Schweiz als neutraler Vermittlerin im Westbalkan wiederherzustellen. Der erfahrene Schweizer Diplomat Gérard Stoudmann wird 2014/15 als OSZE-Sonderbeauftragter für den Westbalkan die Normalisierung zwischen Serbien und Kosovo vorantreiben und zusammen mit der OSZE-Mission in Nordkosovo möglichst gute Voraussetzungen für die Parlamentswahlen in Kosovo 2014 schaffen.⁴⁴ Auch in Bosnien-Herzegowina finden 2014 nationale Wahlen statt. Seit Herbst 2012 wird zudem die OSZE-Mission in Serbien vom Schweizer Peter Burkhard geleitet. Die Schweiz verfügt damit über wichtiges Know-how vor Ort.⁴⁵

Die Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo entwickelten sich knapp 15 Jahre nach dem Kosovo-Krieg 2013 zunächst in die richtige Richtung. Im April 2013 vereinbarten die beiden Parteien einen von der EU vermittelten «15-Punkte-Plan» zur Normalisierung der Beziehungen.⁴⁶ Als wichtiger Testlauf für den Versöhnungsprozess galten die Kommunalwahlen in Kosovo vom 3. November 2013. Diese Wahlen wurden aber leider von Gewalt und Einschüchterungen in der mehrheitlich von Serben bewohnten Stadt Nord-Mitrovica überschattet und

43 Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz besteht aus etwa 150 000 bis 170 000 Personen. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Bundesamt für Migration. *Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz*. August 2010.

44 EDA. *Die Schweiz verstärkt ihre Präsenz in der OSZE*. 20.9.2013.

45 EDA. *Peter Burkhard neuer Chef der OSZE-Mission in Serbien*. 24.10.2013.

46 Einigung im Kosovokonflikt. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 19. April 2013.

stellten das Ziel einer institutionellen Annäherung zwischen dem Norden und Süden des Kosovo infrage.⁴⁷

Mit dem OSZE-Vorsitz und der engen Kooperation mit Serbien trifft die Schweiz gleich mehrere Fliegen auf einen Schlag: Erstens sorgt sie für Sicherheit und Stabilität im Nordkosovo, dem heute noch letzten ungeklärten Territorialdisput auf dem Balkan, und trägt zur Versöhnung zwischen Serben und Kosovaren bei. Zweitens repariert sie – wie erwähnt – die angeschlagenen bilateralen Beziehungen zu Serbien. Und drittens hilft die Schweiz als «OSZE-Mentor» Serbiens dem Land auch bei seinem Weg aus der Isolation zurück in die internationale Staatenwelt.

4.2 DIALOG UND VERTRAUENSBIILDUNG IM SÜDKAUKASUS

Ein zweiter Schwerpunkt liegt im Südkaukasus, vor allem im Konflikt zwischen Russland und Georgien um Südossetien und Abchasien. Auch hier kann sich die Schweiz bereits auf ein jahrelanges Engagement berufen. Seit März 2009 vertritt die Schweiz durch Schutzmachtmandate die diplomatischen Interessen Georgiens in Moskau und die Interessen Russlands in Tiflis. Die Schweiz vermittelte in dieser Funktion unter anderem 2011 ein georgisch-russisches Zollabkommen und ermöglichte damit Russland die Aufnahme in die Welthandelsorganisation.⁴⁸ Als etablierter ehrlicher Makler kann Bern nun auch mit dem OSZE-Hut die seit 2009 stattfindenden Genfer Gespräche vorantreiben. Ferner soll der Schweizer OSZE-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus Angelo Gnädinger den Vertrauensbildungsprozess zwischen den Konfliktparteien in Genf und mittels Pendeldiplomatie im Kaukasus prägen. Der ehemalige IKRK-Generaldirektor Gnädinger wird auch an den regelmässigen Treffen der Konfliktparteien teilnehmen, an denen Zwischenfälle entlang der Waffenstillstandslinie diskutiert werden.⁴⁹

47 Fuster, Thomas. Debakel in Kosovo. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. November 2013.

48 Vgl. dazu Trachsler, Daniel. Schutzmacht Schweiz: Renaissance einer Tradition? In: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 108 (2012). Siehe auch den Beitrag von Jonas Grätz in diesem Bulletin, S. 43–70.

49 EDA. *Offizieller Arbeitsbesuch der georgischen Aussenministerin in der Schweiz*. 13.9.2013; EDA. *Bundesrat designiert Sonderbeauftragten für den Südkaukasus*. 23.10.2013.

Ende 2012 stellte die Schweiz eine auf vier Jahre angelegte Kooperationsstrategie für den Südkaukasus vor, die CHF 100 Millionen umfasst.⁵⁰ Dieser Schwerpunkt im Rahmen der OSZE-Tätigkeiten passt damit perfekt in die generelle aussenpolitische Strategie der Schweiz. Zwischen den etablierten Schweizer Kooperationsprogrammen und den geplanten OSZE-Initiativen können sicherlich viele Synergien genutzt werden.

Fünf Jahre nach dem Krieg lassen sich Anzeichen einer Wiedernäherung zwischen Russland und Georgien ausmachen. Im Dezember 2012 fanden in Genf erstmals seit dem bewaffneten Konflikt von 2008

Dieser Schwerpunkt im Rahmen der OSZE-Tätigkeiten passt perfekt in die aussenpolitische Strategie der Schweiz.

direkte Gespräche zwischen den beiden Parteien statt.⁵¹ Die neue georgische Regierung erklärte jüngst, dass georgische Sportler im Februar 2014 an den Olympi-

ischen Winterspielen im russischen Sotschi teilnehmen werden. Russland versprach im Gegenzug eine Vereinfachung des Visaregimes und des Handels.⁵² Allerdings zeichnet sich trotzdem keine Lösung im Konflikt um die abtrünnigen georgischen Gebiete Südossetien und Abchasien ab. Die immer stärker ausgebaute rund 40 Kilometer lange videoüberwachte Grenzbefestigung gibt dabei Anlass zu Sorge.⁵³

Auch im Langzeitkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach bietet die Schweiz ihre Guten Dienste an. Seit 2007 betreibt die Schweiz eine erfolgreiche Mediation im Konflikt zwischen Armenien und der Türkei. Die beiden Länder vereinbarten 2009 die Zürcher Protokolle über die Normalisierung ihrer Beziehungen. Die

50 Deza. *Swiss Cooperation Strategy South Caucasus, 2013–2016*. Dezember 2012.

51 Erster Direktkontakt zwischen Russland und Georgien seit 2008. In: *Der Standard*. 14. Dezember 2012.

52 Ballin, André. Medwedew verteidigt Krieg im Kaukasus. In: *Der Standard*. 8. August 2013. Russland provozierte die Georgier aber gleichzeitig mit dem Entscheid, den russischen Militärpiloten Iwan Netschajew, der 2008 Georgien bombardiert hatte, im Oktober 2013 als Träger der olympischen Fackel in Moskau einzusetzen.

53 Montik, Tatjana. Georgien: Stacheldraht soll neue Realität schaffen. In: *Der Standard*. 8. August 2013; Walker, Shaun. *Russian «Borderisation»: Barricades Erected in Georgia, Say EU Monitors*. 23.10.2013. <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/23/russia-borderisation-barricades-erected-georgia-eu>.

Schweiz unterstützt diesen Annäherungsprozess weiterhin, auch wenn die Parlamente beider Länder die Zürcher Protokolle noch nicht ratifiziert haben und der Friedensprozess seit 2011 nicht vorankommt. Die International Crisis Group hat im Herbst 2013 vor einer akuten militärischen Eskalation in Berg-Karabach gewarnt. Tatsächlich gab es auch 2013 in diesem Konflikt Dutzende von Toten.⁵⁴ Im November 2013 wollten sich die Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan aber immerhin persönlich treffen, um ihre jeweiligen Positionen im direkten Gespräch zu klären.⁵⁵ Dennoch könnte das Pulverfass Berg-Karabach 2014 jederzeit explodieren und den OSZE-Vorsitzenden Didier Burkhalter als Krisenmanager fordern.

4.3 KONVENTIONELLE RÜSTUNGSKONTROLLE IN EUROPA

In der politisch-militärischen Dimension setzt die Schweizer OSZE-Präsidentschaft ihren Schwerpunkt auf konventionelle Rüstungskontrolle in Europa und insbesondere auf die Modernisierung des Wiener Dokuments (WD) über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen. Das WD regelt den gegenseitigen jährlichen Austausch von Informationen über Streitkräfte, Verteidigungsplanung und grössere Militäraktivitäten und Verifikationsmassnahmen sowie die Einladung von Beobachtern zu Manövern. Das gegenwärtig gültige WD 2011 wurde von der OSZE Ende 2011 angenommen. Es enthält im Vergleich zum WD 1999 jedoch nur technische und prozedurale Ergänzungen.⁵⁶

Bezeichnenderweise fokussiert die Schweizer OSZE-Task-Force ihre Fortschrittsbemühungen fast ausschliesslich auf das WD. Sie gibt damit indirekt zum Ausdruck, dass sie nicht an einen Ausweg aus dem Stillstand in den Verhandlungen um eine Modernisierung des KSE-Vertrags glaubt, den Russland Ende 2007 sistiert hat. Der KSE-Vertrag von

54 International Crisis Group. *Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks*. 26.9.2013. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/south-caucasus/b071-armenia-and-azerbaijan-a-season-of-risks.aspx>; *A Festering Sore*. 3.10.2013. <http://www.economist.com/blogs/eastern-approaches/2013/10/nagorno-karabakh-conflict>. Siehe auch Hess Sargsyan, Anna. Berg-Karabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung. In: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 131 (2013).

55 OSCE. *Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group*. 5.11.2013.

56 Schmidt, Hans-Joachim / Zellner, Wolfgang. Confidence- and Security-Building Measures. In: *SIPRI Yearbook* (2012). S. 447–451, hier S. 448ff.

1990 beschränkte die Anzahl schwerer konventioneller Waffensysteme in Europa und sah gegenseitige Vor-Ort-Inspektionen vor. Der Vertrag schuf ein stabiles Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau (72 000 Waffensysteme wurden nach 1990 zerstört) und beseitigte die Möglichkeit von Überraschungsangriffen und gross angelegten Militäroffensiven.⁵⁷ Ende 2011 entschieden die Nato-Staaten, Russland auch nicht länger Inspektionen im Westen zu erlauben und ihre jährlichen Notifikationen und Militärdaten nicht länger Moskau zur Verfügung zu stellen.⁵⁸

Rüstungskontrollexperten gehen heute einig, dass der KSE-Vertrag klinisch tot ist und nicht wiederbelebt werden kann.⁵⁹ Die USA und die Nato sowie Georgien und Moldau beharren immer noch auf dem Junktim zwischen Rüstungskontrolle und Territorialkonflikten. Konkret fordern sie von Russland den 1999 in Istanbul versprochenen vollständigen Abzug seiner Truppen aus Südossetien, Abchasien und Moldau, bevor über eine Modernisierung des KSE-Vertrags oder ein neues Rüstungskontrollregime verhandelt werde. Die politische Blockade zwischen den USA und Russland in dieser Frage sowie das Desinteresse von Frankreich machen Fortschritte 2014 höchst unwahrscheinlich. Womöglich könnte aber eine allfällige spätere polnische oder deutsche OSZE-Präsidenschaft ab 2016 das Thema zur Priorität machen. Die Schweiz könnte dafür, in enger Absprache mit Deutschland, bereits 2014/15 gewisse Vorarbeiten leisten.

Vorderhand konzentriert sich die Schweizer Diplomatie aber auf das politische WD mit seinem Fokus auf grössere Transparenz – und nicht auf den KSE-Vertrag mit den rechtlich verbindlichen Obergrenzen und Anweisungen zur Reduzierung von Waffensystemen. OSZE-Staaten wie Deutschland, Polen, Dänemark oder Norwegen fordern weitere substanzielle Anpassungen des WD an die heutigen sicherheitspoliti-

57 Von Arx, Pierre. Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen. In: *OSZE-Jahrbuch* (2011). S. 225–250.

58 Hayashi, Mika. Suspension of Certain Obligations of the CFE Treaty by NATO Allies: Examination of the Response to the 2007 Unilateral Treaty Suspension by Russia. In: *Journal of Conflict & Security Law* 18, Nr. 1 (2013). S. 1–20.

59 Schulte, Paul. *Conventional Arms Control and the Euro-Atlantic Security Environment*. Paper presented at Wilton Park, 11–12 October 2012; Kühn, Ulrich. Conventional Arms Control 2.0. In: *The Journal of Slavic Military Studies* 26, Nr. 2 (2013). S. 189–202; Durkalec, Jacob. Rethinking Conventional Arms Control in Europe: A Transparency-Centred Approach. In: *Strategic File* Nr. 7 (September 2013).

schen Gegebenheiten. Dabei verlieren quantitative Aspekte zunehmend an Bedeutung, während kleinere, aber gut ausgebildete und hoch technisierte Einheiten in den Transparenzmassnahmen wichtiger werden. Auch die Berücksichtigung moderner Trägersysteme wie Drohnen oder Transportflugzeuge und -helikopter würde zur Vertrauensbildung beitragen. Experten stufen jedoch auch die Chancen, dass 2014 für substantielle Anpassungen des WD unter den 57 OSZE-Staaten Konsens gefunden werden könne, als gering ein.⁶⁰

4.4 INSTITUTIONELLE FRAGEN: HELSINKI+40

Der «Korfu-Prozess» ist 2011 in den «V to V»-Dialog («Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius») überführt sowie Ende 2012 in den «Helsinki+40»-Prozess umgetauft worden. Bis zum 40. Jahrestag der Verabschiedung der KSZE-Schlussakte von 1975 soll unter der Führung von Kiew, Bern und Belgrad die OSZE-Reformdebatte abgeschlossen werden. Weil in den zwei Jahren nach der Astana-Deklaration keine substantiellen Fortschritte erreicht werden konnten, wurde der Prozess verlängert und unter einem neuen Namen mit einer neuen Deadline versehen.⁶¹

Das Überwinden von scheinbar unüberbrückbaren Differenzen in einem multilateralen Verhandlungsprozess liegt der Schweiz. Wie im Kalten Krieg oder 1996 kann die helvetische Diplomatie mithilfe von Zusammenfassungen, Thesenpapieren, Fragebögen und Non-Papers aktiv Konsens schaffen und für beide Seiten gesichtswahrende Kompromisse einbringen. 2012 lieferten eine Reihe von Think-Tanks konkrete Ideen für den Reformprozess.⁶²

Die Erwartungen an den Helsinki+40-Prozess sind allerdings gering. Der Ukraine gelang es 2013 nicht, den Reformprozess entscheidend voranzubringen. Immerhin wurde eine informelle Arbeitsgruppe

60 Schulte, *Conventional Arms Control*.

61 Bieri, Matthias. *Helsinki+40*. 10.10.2013. <http://www.isn.ethz.ch>.

62 Watanabe, Lisa. *Mapping of Current Studies on a Euro-Atlantic Security Community* (unpublizierte Studie). Center for Security Studies, ETH Zürich, August 2013. Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative (EASI). *Toward a Euro-Atlantic Security Community*. Februar 2012. http://carnegie.org/fileadmin/Media/Publications/EASI_FinalReport_01.pdf; Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community (IDEAS). *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality*. Oktober 2012. <http://www.ideas-network.com>.

gegründet und im Frühling eine strategische «Orientierungsdebatte» mit Fokus auf neue Bedrohungen und Herausforderungen im OSZE-Raum durchgeführt. Es folgten thematische Diskussionen unter anderem zur zweiten Dimension (Ökologie und Ökonomie) sowie zur Effektivität und Effizienz der OSZE.⁶³ Die Lücke zwischen den hehren Zielen von Astana und einer Roadmap, wie man diese Vision konkret umsetzen könnte, ist aber nach wie vor gross. Die Aussicht auf einen OSZE-Gipfel 2015 könnte jedoch dem Prozess Momentum verleihen und die OSZE-Staaten unter Druck setzen, konkrete Resultate und ein neues politisches Grundsatzdokument auszuhandeln.

4.5 WEITERE SCHWERPUNKTE⁶⁴

In der ersten Dimension (Sicherheit) will die Schweiz zudem die Gouvernanz im Sicherheitssektor stärken und dabei etwa einen Praxisleitfaden zur demokratischen Kontrolle von Streit- und Sicherheitskräften erarbeiten. In der zweiten, meist vernachlässigten Dimension (Wirtschaft und Umwelt) geht es der Schweiz 2014 prioritär darum, den «sicheren Umgang mit Naturkatastrophen» – so der sprachlich etwas kuriose Slogan – zu thematisieren: Gemeint ist damit die effizientere Prävention und Bewältigung von Naturkatastrophen im OSZE-Raum. In der dritten Dimension geht es vor allem darum, das Bestehende zu sichern und die Umsetzung bestehender Menschenrechtsverpflichtungen zu überprüfen. Im Bereich der Bekämpfung von transnationalen Bedrohungen engagiert sich die Schweiz für den Ausbau von Kapazitäten und Fähigkeiten von Zoll-, Grenzwach- und Polizeibehörden im OSZE-Raum. Sie organisiert 2014 auch gemäss einem Ministerratsbeschluss von Dublin eine OSZE-weite Anti-Terrorismus-Konferenz. Aussenminister Burkhalter hat zuletzt in mehreren Reden durchblicken lassen, dass dabei das Phänomen von erpresserischen Entführungen mit Lösegeldforderung in Millionenhöhe (*Kidnapping for Ransom*, KFR) besondere Aufmerksamkeit erhalten könnte.⁶⁵

63 Liechtenstein, Stephanie. *Blogbeitrag*. 23.9.2013. <http://www.shrblog.org>.

64 Gemäss EDA. *Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen*. Juli 2013.

65 Vgl. dazu Nünlist, Christian. *Kidnapping for Ransom zur Terrorismusfinanzierung*. In: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 141 (2013).

Nebst den Bemühungen im Helsinki+40-Prozess möchte die Schweiz mit zwei weiteren Initiativen die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken: Einerseits mit der Erhöhung der Mediationskapazitäten etwa durch Einladungen von OSZE-Mitarbeitenden zu Kursen über Konfliktmediation in der Schweiz. Andererseits durch einen verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft, zum Beispiel Vertretern von NGOs, Think-Tanks und der Wissenschaft. Im Vorfeld des Ministerrats soll auch eine «Konferenz der Zivilgesellschaft» stattfinden. Ein Herzanliegen ist Didier Burkhalter zudem die Jugend. In einer «Modell-OSZE»-Serie werden 57 Jugendliche aus den 57 Mitgliedsstaaten aktuelle Themen diskutieren.⁶⁶

5. HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN DES SCHWEIZER VORSITZJAHRS

Aussenminister Burkhalter betonte unlängst, er wolle keine grossen Erwartungen schüren. «Die Spannungen innerhalb der OSZE sind real. Es ist besser, nicht so zu tun, als würden während des Schweizer Vorsitzes 2014 alle Probleme gelöst werden.»⁶⁷ In der Tat scheinen zahlreiche Herausforderungen eine Wiederholung der erfolgreichen Schweizer OSZE-Präsidentschaft von 1996 zu erschweren.

5.1 EINE SKEPTISCHE PERSPEKTIVE: DAS GLAS HALB LEER

Die aktuelle Ost-West-Spaltung erinnert an die späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre, als in der KSZE ebenfalls Stillstand und Blockade vorherrschten. Doch darf daraus nicht direkt eine Identitätskrise der OSZE abgeleitet werden. Denn die aktuellen Probleme in der OSZE widerspiegeln schlicht die Probleme unter ihren Mitgliedstaaten. Die OSZE ist wie die UNO dann am handlungsfähigsten, wenn ihre Mitglieder am selben Strick ziehen. Aufgrund des Konsensprinzips wirken sich Konflikte unter den Mitgliedern in der OSZE allerdings stärker auf

66 Siehe dazu auch das Interview mit Aussenminister Didier Burkhalter in diesem Bulletin, S. 121–126.

67 Burkhalter, Didier. *Pressekonferenz in Strassburg*. 23.4.2013. Aufgezeichnet von: www.eurofora.net/newsflashes/new/swissoscepresidency.html.

die Handlungsfähigkeit aus als in der UNO. Insbesondere die ungelösten Langzeitkonflikte halten die OSZE in Geiselnhaft, solange einzelne direkt betroffene Staaten deswegen Fortschritte in anderen Bereichen blockieren. Dass Staaten wie die USA, Russland, Georgien, Moldau, Aserbaidschan oder Armenien Ende 2014 auf dem Ministerrat in der Schweiz oder auf dem geplanten Gipfeltreffen 2015 in Serbien ähnlich wie in Astana politische Erklärungen und Entscheide verhindern, die von 95 Prozent aller OSZE-Mitglieder gutgeheissen worden sind – dieses Damoklesschwert hängt auch über der schweizerisch-serbischen Doppelpresidentschaft der nächsten beiden Jahre. Die Schweizer Diplomatie wird äusserst kreativ sein müssen, wenn sie die üblichen «Veto-Staaten» an Bord holen will.

Didier Burkhalter kann zudem 2014 nicht einfach nur sein minutiös geplantes OSZE-Programm herunterspulen, sondern muss sich auch als Krisenmanager bei plötzlich auftretenden, unvorhersehbaren Konflikten im OSZE-Raum beweisen.⁶⁸ Insbesondere gewalttätige Eskalationen im Westbalkan oder im Südkaukasus könnten das Image der Schweizer Diplomatie – trotz allfällig gutem Krisenmanagement – beschädigen, weil genau hier ihre OSZE-Prioritäten liegen. Nachdem sich die Schweiz zudem derart stark für einen Fortschritt im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle gemacht hat,⁶⁹ würde der eigentlich erwartete Stillstand bei den Territorialkonflikten und in der konventionellen Abrüstung den Schweizer Vorsitz auf ein Voranbringen der OSZE in weniger wichtigen Fragen reduzieren, etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung, im Umgang mit Naturkatastrophen oder der Verstärkung der Mediationskapazitäten.

Es könnte sich ferner rächen, dass die Schweiz Afghanistan und Nordafrika im Arbeitsplan für 2014/15 nicht zu einem Schwerpunkt erklärt hat. Denn nach dem Abzug der von der Nato geführten Streitkräfte vom Hindukusch könnte die OSZE im entstehenden Machtvakuum in Zentralasien im Norden von Afghanistan für Sicherheit und Stabilität sorgen, insbesondere im Bereich von Grenzkontrollen und der Bekämp-

68 Kemp, *The OSCE Chairmanship*, S. 11f., betont in seinen Tipps an künftige OSZE-Vorsitzende: «Expect the unexpected» und weist darauf hin, dass sich diplomatische Prozesse insbesondere in der Konfliktvermittlung nicht nach dem Kalender des Amtierenden Vorsitzenden richten, der am OSZE-Ministerrat Ende Jahr einen Erfolg präsentieren möchte.

69 Rüstungskontrolle à jour bringen. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 7. Dezember 2012.

fung des Drogenhandels. Afghanistan ist nicht Mitglied der OSZE, so dass im Land selbst keine OSZE-Aktivitäten möglich sind.⁷⁰ Auch in Nordafrika könnten die bewährten OSZE-Instrumente in den nächsten Jahren zu Sicherheit und Stabilität beitragen – Libyen bewarb sich im Juni 2013 offiziell für eine Kooperationspartnerschaft mit der OSZE.⁷¹

Die OSZE wird im Jubiläumsjahr 2015 mehr öffentliche Aufmerksamkeit erhalten als üblich, auch in der Schweiz. In diesem Sinne kommt die Schweizer Präsidentschaft ein Jahr zu früh. Es bleibt der Schweiz vergönnt, mit einem grossen «Plus-40-Gipfel» zum Beispiel in Genf an die Schlussakte von Helsinki 1975 zu erinnern, die zum grössten Teil in der Rhonestadt ausgehandelt worden ist. Im Dezember 2014 wird immerhin der allererste Ministerrat der OSZE in der Schweiz stattfinden – 1996 hatte zwar ei-

ner der seltenen OSZE-Gipfel stattgefunden, allerdings in Madrid. Die Schweiz hat sich überraschend für Basel als Gastgeberstadt des Ministerrats 2014 entschieden,

Didier Burkhalter muss sich auch als Krisenmanager bei plötzlich auftretenden, unvorhersehbaren Konflikten im OSZE-Raum beweisen.

vielleicht um den Aussenministern und Delegationen aus aller Welt einmal eine Alternative zu Genf (UNO) oder Davos (WEF) zu zeigen. Die Regierung hat bewusst nicht Genf gewählt, obwohl die Stärkung des «internationalen Genf» eigentlich ein erklärtes Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist – und ein besseres Schaufenster als der OSZE-Ministerrat bietet sich wohl lange Zeit nicht mehr.⁷²

Didier Burkhalter wird 2014 gleich drei Hüte tragen: Einerseits ist er Aussenminister der Schweiz, andererseits auch Schweizer Bundespräsident – und drittens CiO der OSZE. Während es für persönliche Begegnungen mit Staatsoberhäuptern der OSZE – etwa mit dem russi-

70 Liechtenstein, Stephanie. *Blogeintrag*. 18.3.2013. <http://www.shrblog.org>.

71 OSCE. *Libya Applies to Become OSCE Partner*. 17.6.2013. Libyen wäre nach Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien der siebte «Mittelmeer-Partner» der OSZE.

72 *Aussenpolitischer Bericht 2012*, S. 980, 1051. Vgl. auch den Bericht *La Genève internationale et son avenir*. 25.6.2013. EDA. *Basel empfängt 2014 den Ministerrat der OSZE*. 21.9.2012. Für den Ministerrat sind bis zu 5000 Armeeangehörige vorgesehen. Vgl. dazu: OSZE-Ministerratstreffen in Basel: Mehr Soldaten als am WEF im Einsatz. In: *Aargauer Zeitung*. 28. August 2013. Beim WEF in Davos sind jeweils 3500 Soldaten im Einsatz.

schen Präsidenten Wladimir Putin – hilfreich ist, dass Burkhalter 2014 zufällig auch gerade Bundespräsident ist, werden ihn viele innenpolitische Repräsentationstermine vom OSZE-Amt ablenken. Der litauische Aussenminister setzte 2011 insgesamt 40 Prozent seiner Zeit für die OSZE ein. Er reiste als Amtierender Vorsitzender 85 000 Kilometer, besuchte während 23 offiziellen Reisen 18 OSZE-Staaten und hielt 90 öffentliche Reden zur OSZE.⁷³ Für Burkhalter werden die Aufgaben des Bundespräsidenten im Inland an erster Stelle kommen müssen, vor der OSZE-Präsidentschaft.

Das EDA verfügt für die aufwändige OSZE-Präsidentschaft über genügend finanzielle und personelle Ressourcen, auch wenn dafür praktisch keine zusätzlichen Mittel fliessen werden. Normalerweise beschäftigen sich im EDA laut Angaben der OSZE-Task-Force drei Personen und in Wien sieben Personen mit der OSZE. Für die Vorbereitung und Begleitung des OSZE-Vorsitzes wurden sowohl eine 20-köpfige OSZE-Task-Force in Bern gebildet als auch die Schweizer Delegation bei der OSZE in Wien auf 20 Personen aufgestockt. Die Personalkosten, welche im Rahmen der Schweizer OSZE-Präsidentschaft anfallen, werden intern kompensiert. Einzig für die Vorbereitung und Durchführung des Ministerrats in Basel hat der Bundesrat CHF 10,77 Millionen bereitgestellt; Bund und Kanton Basel-Stadt werden zudem CHF 5,4 Millionen beziehungsweise CHF 2 Millionen für Sicherheitsmassnahmen zur Verfügung stellen.⁷⁴

Damit besteht 2014/15 womöglich ein gewisses «Klumpenrisiko». Denn die in die Task-Force und nach Wien abgezogenen 30 «klügsten Köpfe» des EDA fehlen nun in anderen Abteilungen, und das Tagesgeschäft der Schweizer Aussenpolitik kann infolge der OSZE-Präsidentschaft nicht einfach ruhen. Bereits 1996 forderte der OSZE-Vorsitz seinen Tribut: Weil die Kräfte des EDA mit den OSZE-Aufgaben in Bosnien gebunden waren, wurde dem eskalierenden Streit mit den USA um die nachrichtenlosen Vermögen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt.⁷⁵ Kritische Stimmen werden 2014/15 die starke Fokussierung

73 Zahlen aus: Beacháin, *Ireland's Chairmanship*, S. 94.

74 EDA. *Ministerrat 2014 in Basel: Der Bundesrat überweist Botschaft über die Sicherheitsmassnahmen an das Parlament*. 28.8.2013.

75 Vgl. dazu Wenger et al., *Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996*, S. 46.

des EDA und die Bündelung seiner Kräfte für die OSZE-Präsidentschaft in Frage stellen, sobald es an einer zentralen aussenpolitischen Front mit den USA oder der EU zu einer akuten Krise kommt.

Zuletzt kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die aufgrund des OSZE-Vorsitzes erhöhte internationale Visibilität zu einem Reputationsverlust der Schweiz beitragen könnte, je nachdem wie die Freizügigkeits-Abstimmungen 2014 ausfallen oder die Diskussionen über ein nationales Burka-Verbot weiterverlaufen. Denn während der OSZE-Präsidentschaft werden die anderen Mitgliedstaaten besonders genau auf den vermeintlichen «OSZE-Musterschüler Schweiz» schauen – die Verletzlichkeit gegenüber Kritik von aussen wird dadurch grundsätzlich erhöht.

5.2 EINE OPTIMISTISCHE PERSPEKTIVE: DAS GLAS HALB VOLL

Zahlreiche Faktoren sprechen aber dafür, dass sowohl die Schweizer Aussenpolitik als auch die OSZE von dem Schweizer Vorsitz 2014 profitieren werden. Die durch den konsekutiven Vorsitz mit Serbien verstärkte Kontinuität und der dreijährige Helsinki+40-Prozess erlauben der Schweiz eine nachhaltigere Prioritätensetzung. Die mittelfristigere Planung erhöht die Erfolgchancen der geplanten Aktivitäten. Das aus der Not geborene Konzept der Tandemkandidatur verstärkt die Troika-Praxis. Andere OSZE-Staaten wie zum Beispiel als nächstes Polen und Deutschland könnten künftig ebenfalls Doppelkandidaturen oder zumindest eng miteinander abgesprochene Präsidentschaften lancieren. Die Schweiz hätte damit innovativ ein Erfolgsmodell geschaffen. Bereits in der Vorbereitung wurde klar: Die konsekutiven Vorsitze erzwangen eine sorgfältig abgesprochene, frühe Vorbereitung – die Prioritäten Berns und Belgrads wurden bereits im Juli 2013 detailliert kommuniziert. Der gemeinsame Arbeitsplan lag bereits lange vor Beginn der Präsidentschaft vor und nicht erst im Januar 2014 (Schweiz) oder Januar 2015 (Serbien).

Auch für den Einbezug Russlands in die OSZE-Familie ist die Schweiz gut aufgestellt: Bern pflegt gute Beziehungen zu Moskau. Mit Russland wurde 2007 eine strategische Partnerschaft eingegangen. Russland unterstützte 2011 die Schweizer Kandidatur für die OSZE-Präsidentschaft ausdrücklich. Auch die Troika-Partner Ukraine und

Serbien verfügen über ausgezeichnete Kontakte in Moskau. Das sind gute Vorzeichen, denn ein konstruktiver Dialog mit Russland ist für Fortschritt in der OSZE unerlässlich.

Auch für das Vorantreiben des Helsinki+40-Prozesses ist die Schweiz ideal vorbereitet. Diese Aufgabe eignet sich perfekt für einen Brückenbauer. Die Schweiz hat sich als äusserst aktive und pointierte Verfechterin von Menschenrechten im Westen einen guten Ruf erworben. Die Glaubwürdigkeit als ehrliche Maklerin muss aber über ein gleichzeitiges starkes Eintreten für die von «östlich von Warschau» gewünschte Refokussierung auf politisch-militärische und ökonomisch-ökologische Themen bewahrt bleiben. Schweizer Diplomaten haben

Die menschliche Dimension ist keine «Schokoladenbüchse, aus der man Stücke herauspicken kann».

Verständnis für die russische Position und scheinen bereit, die Balance zwischen den drei traditionellen OSZE-Dimensionen wieder besser herzustellen – ohne dabei

die Menschen- und Bürgerrechte auszuhöhlen. Denn die menschliche Dimension ist, wie die holländische Menschenrechtsaktivistin Calista Latour zu Recht betont, keine «Schokoladenbüchse, aus der man Stücke herauspicken kann».⁷⁶ Womöglich kann sich die Schweizer Diplomatie aber auf ihre 1974/75 bewährten «Package deals» zwischen den Dimensionen berufen und damit auch im 21. Jahrhundert Ost-West-Gegensätze und Stillstand in den konsensualen multilateralen Verhandlungen überwinden.⁷⁷ Das Bewusstsein muss wieder stärker verankert werden, dass die Stärke der OSZE stets darin bestand, Sicherheit umfassend zu definieren, und dass die drei OSZE-Dimensionen unwiderrufbar miteinander verbunden sind. Dass es nicht darum geht, ob die politisch-militärische oder die menschliche Dimension wichtiger ist – sondern darum, dass wahre Sicherheit sowohl demokratische Rechte und politische Freiheiten als auch ein sicheres Umfeld erfordern.

76 Latour, Calista A. *Blogbeitrag*. 19.7.2013. <http://www.shrblog.org> (Übersetzung des Autors).

77 Nünlist, Christian. *Window of Opportunity: Switzerland's Chairmanship of the OSCE in 2014*, 7.10.2013, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&cid=170387>. Vgl. dazu auch Zellner, *Identifying the Cutting Edge*, S. 34.

Die Praktikerinnen und Praktiker im EDA kennen die aktuellen Probleme der 57-köpfigen OSZE und machen sich deshalb bezüglich des Schweizer OSZE-Vorsitzes keine Illusionen. Auch Didier Burkhalter dämpfte am Ministerrat in Dublin Ende 2012 die Erwartungen. Der Schweiz werde es kaum gelingen, «morgen grosse Resultate und wichtige Entscheide zu verkünden». Der Prozess der Konsenssuche sei nicht spektakulär, aber effizient. «Der Weg ist genauso wichtig wie das Ziel», betonte der Schweizer Aussenminister.⁷⁸

Während andere Staaten wie Slowenien, Litauen oder Irland ihre OSZE-Vorsitze in der Vergangenheit nutzten, um Erfahrungen zu sammeln für die spätere Übernahme der EU-Präsidentschaft, erhofft sich auch die Schweiz von den Troika-Jahren 2013 bis 2015 nützliche Einsichten in die hochrangige multilaterale Diplomatie. Eine gute OSZE-Präsidentschaft dürfte den Schweizer Ambitionen auf den anvisierten Sitz im UNO-Sicherheitsrat 2023/24 helfen. Gleichzeitig wurde in der verstärkten OSZE-Mission in Wien und in der OSZE-Task-Force in Bern eine neue Generation an Diplomatinen und Diplomaten und EDA-Mitarbeitenden auf dem «Spielplatz OSZE» für die internationale Zusammenarbeit auf höchstem Niveau gestählt. Diese Erfahrungen dürften bei der Kandidatur und allfälligen Übernahme des UNO-Sicherheitsrats-Sitzes äusserst wertvoll sein.⁷⁹

Innenpolitisch ist das verstärkte OSZE-Engagement vertretbar und weitgehend unkontrovers, weil es an die historische Tradition des Helsinki-Prozesses im Kalten Krieg und die Schweizer OSZE-Aktivitäten in Bosnien und in Kosovo anknüpft. Pragmatisch-praktische, konkrete Aufgaben wie die als Schwerpunkte geplanten Guten Dienste im Westbalkan und im Südkaukasus sowie die Vertrauensbildung in der konventionellen Rüstungskontrolle und das Vorantreiben der institutionellen Reformen im Helsinki+40-Prozess passen zur Schweiz. Die OSZE-Präsidentschaft verspricht zudem hochrangige Treffen zwischen Aussenminister Didier Burkhalter und Amtskollegen aus dem OSZE-

78 Burkhalter, Didier. *Rede an der OSZE-Ministerkonferenz in Dublin: Helsinki Plus Forty: Reform of the OSCE*. 6.12.2012 (Übersetzung des Autors).

79 Vgl. dazu Trachsler, *Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014*; Trachsler, Daniel. Ein geschickter Schachzug. In: *Tages-Anzeiger*. 8. Juli 2013. Gemperli, Simon. Schweiz prüft Kandidatur für UNO-Sicherheitsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 13. August 2010. Auch Kasachstan benutzte die OSZE-Präsidentschaft als Sprungbrett für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat.

Raum wie John Kerry (USA), Sergei Lawrow (Russland) oder die EU-Aussenbeauftragte Catherine Ashton, in denen auch bilaterale Aspekte angesprochen und die Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland vertieft werden können.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die allgemeine Behauptung einer «OSZE-Krise» sollte nicht einfach unreflektiert wiedergegeben werden: Vorteile wie die inklusive Mitgliedschaft oder der umfassende Sicherheitsbegriff schaffen gegenüber anderen Organisationen auch heute noch einen einzigartigen, komparativen Mehrwert. Die Verantwortung für Stillstand innerhalb der OSZE liegt zudem primär bei den politisch Mächtigen in Washington, Moskau und anderswo und nicht etwa beim OSZE-Sekretariat in Wien oder dem Amtierenden Vorsitzenden in Bern.

Es gilt ferner, 2014 in der Öffentlichkeit sowohl in der Schweiz als auch im ganzen OSZE-Raum ein häufiges Missverständnis zu widerlegen: Die OSZE ist keine Wertegemeinschaft. Sie entstand historisch vielmehr als Dialogprojekt zwischen zwei antagonistischen Blöcken im Kalten Krieg. Wichtigstes Markenzeichen der KSZE und später auch der OSZE war es stets, Gegensätze zu überwinden und ideologische Trennlinien durch Vertrauensbildung, Dialog und Konsenssuche abzubauen. Die Helsinki-Schlussakte von 1975 war mit ihrem Fokus auf kooperative Sicherheit gerade deshalb sicherheitspolitisch innovativ und originär, weil sich zwei Erzfeinde auf gemeinsame Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben einigten. Die Stärke der OSZE ist es also gerade, dass sie keine Wertegemeinschaft und Schönwetterorganisation darstellt, sondern eine Organisation ist, in der Staaten mit sehr unterschiedlichen Werten aus unterschiedlichen Kulturen und mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen aufeinanderstossen.⁸⁰

Zwar strotzen die euphorische Charta von Paris (1990) und die Erklärung von Astana (2010) von Formulierungen, die von einer Wertegemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok sprechen. Und in den 1990er-Jahren profilierte sich die OSZE sehr stark als westliche Demokratieexport- und Menschenrechts-Organisation. Aber vielleicht hilft

80 Lynch, *State of the OSCE*, S. 6.

eine Rückbesinnung auf die Ursprünge der OSZE dabei, die Organisation wieder ausgeglichener und relevanter werden zu lassen – ohne dabei die erreichten Fortschritte im Bereich der menschlichen Dimension zu gefährden.

Der Schweiz gibt die OSZE-Präsidentschaft 2014 die Möglichkeit, sich als zuverlässige und aktive Brückenbauerin auszuzeichnen und die traditionellen Stärken ihrer vermittelnden, präventiven Diplomatie auszuspielen. Ihre Mediationstätigkeit profitiert vom Umstand, dass die neutrale Schweiz über keinen historisch belasteten Rucksack verfügt und über keine strategischen Hintergedanken. Die Schweiz kann sich dank des OSZE-Vorsitzes in der europäischen Sicherheitspolitik als Moderatorin empathisch und solidarisch engagieren und dabei sowohl zwischen Ost und West glaubwürdig vermitteln als auch gleichzeitig ihre eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen als *Primus inter pares* einbringen. Kurzum: Vom Projekt «OSZE-Vorsitz 2014» dürften sowohl die Schweizer Aussenpolitik als auch die OSZE profitieren. Allerdings erschwert die politische Grosswetterlage die Bemühungen der Schweiz, die konsensbasierte OSZE um den entscheidenden «goldenen Millimeter» voranzubringen.⁸¹

81 Der litauische Aussenminister Audronius Ažubalis prägte 2011 den Ausdruck des «goldenen Millimeters». Er sagte: «Die OSZE ist eine Organisation, in der Fortschritt in Millimetern gemessen wird, aber sie sind Gold wert.» (Übersetzung des Autors). Zitiert nach Janeliunas, *Lithuanian OSCE Chairmanship*, S.72.

