

Daniel Trachsler

## Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014: Herausforderung und Chance

### Einführung

Am 1. Januar 2014 übernimmt die Schweiz den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).<sup>1</sup> Als bisher erstes Land übt sie dieses Amt, das sie bereits 1996 innehatte, zum zweiten Mal aus. Dies lässt erahnen, dass der OSZE-Vorsitz derzeit nicht als der begehrteste Posten in der Welt der multilateralen Organisationen gilt.

Die Aussichten, sich in dieser Funktion Lorbeeren zu verdienen, sind derzeit verhältnismäßig gering. Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass es in den festgefahrenen Konflikten um Berg-Karabach, Transnistrien und Südossetien/Abchasien zu diplomatischen Durchbrüchen kommen wird. Die geopolitischen Rahmenbedingungen für einen Vorsitz sind ebenfalls wenig vorteilhaft. Das Verhältnis zwischen den USA und den EU-/NATO-Mitgliedern auf der einen und Russland sowie gleichgesinnten Staaten auf der anderen Seite wird von Problemen wie dem geplanten Raketenschutzschild der NATO, der Frage der NATO-Osterweiterung, den Folgen des Georgienkriegs oder delikatsten Fragen der EU-Nachbarschaftspolitik belastet. Hinzu kommt, dass Beobachter seit über einem Jahrzehnt eine institutionelle Dauerkrise der OSZE diagnostizieren. Die normativen Fundamente der Organisation werden als brüchig erachtet, der Ost-West-Graben innerhalb der OSZE blockiert deren Handlungsfähigkeit und für viele Länder hat die OSZE im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen auch schlicht an Relevanz verloren.<sup>2</sup>

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage – oder gerade deswegen – ist der OSZE-Vorsitz 2014 für die Schweiz eine lohnenswerte außenpolitische Herausforderung. Einerseits kann die OSZE selbst von einem umsichtig geführten und nicht auf eine weitere Polarisierung angelegten Vorsitz profitieren. Die Schweiz, die weder der EU noch der NATO angehört, tritt daher auch explizit mit dem Anspruch an, Brücken zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu bauen.<sup>3</sup> Andererseits kann auch die Schweiz selbst von der Über-

---

1 Der Beitrag wurde im September 2013 abgeschlossen.

2 Vgl. Terrence P. Hopmann, Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „*Business as usual*“ oder Revitalisierung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 79-96; Pál Dunay, The OSCE in Unabated Decline, Analysis of the Real Instituto Elcano, Madrid 1/2007; Daniel Trachsler, The OSCE: Fighting for Renewed Relevance, CSS Analysis in Security Policy Nr. 110, Zürich, März 2012, unter: [http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB\\_EN?rec\\_id=2025](http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB_EN?rec_id=2025).

3 Vgl. „Creating a security community for the benefit of everyone – Priorities of the Swiss OSCE chairmanship in 2014“, Ansprache von Bundesrat Didier Burkhalter beim Ständigen Rat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Wien,

nahme des OSZE-Vorsitzes profitieren. Sie erhält die Gelegenheit, sich im multilateralen Rahmen zu profilieren und ihre eigenen außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten verstärkt einfließen zu lassen. Dies ist für die Schweiz besonders relevant, weil die OSZE die einzige europäische Sicherheitsinstitution ist, der sie als vollwertiges Mitglied angehört. Die enge Zusammenarbeit mit Serbien, das 2015 den OSZE-Vorsitz übernehmen wird, trägt überdies dazu bei, die durch die schweizerische Anerkennung des Kosovo 2008 zeitweise belasteten bilateralen Beziehungen zu verbessern.

Hinzu kommen zwei weitere Argumente: Erstens sind die mit dem Vorsitz verbundenen außenpolitischen Reputationsrisiken für die Schweiz angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen und der entsprechend niedrigen internationalen Erwartungen relativ gering. Und zweitens bietet der OSZE-Vorsitz für die Schweiz die Chance, wertvolle Erfahrungen für ein anderes multilaterales Amt zu sammeln, das die Schweiz anstrebt: die nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) in der Amtsperiode 2023/2024.

Im ersten Teil des vorliegenden Beitrags wird knapp die traditionell große Bedeutung der OSZE bzw. der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für die Schweiz und ihre Außenpolitik skizziert. Im zweiten Teil werden die Bedeutung des OSZE-Vorsitzes 2014 für die Schweiz und die damit verbundenen außenpolitischen Überlegungen analysiert. Im dritten Teil werden die Ziele und Prioritäten des schweizerischen Vorsitzes vorgestellt. Der Beitrag argumentiert, dass der pragmatische Ansatz, den die Schweiz dabei gewählt hat, angesichts der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen eine realistische und sinnvolle Strategie darstellt.

#### *Die KSZE/OSZE und die Schweiz – eine traditionsreiche Partnerschaft*

Die Schweiz gehörte zu den 35 Staaten, die am 1. August 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichneten. Dies war keine Selbstverständlichkeit für ein Land, das in der Nachkriegszeit und in den ersten Jahren des Kalten Krieges eine restriktive Neutralitätskonzeption entworfen hatte, auf dieser Grundlage eine zurückhaltende Außenpolitik verfolgte und beispielsweise den Beitritt zu den VN ablehnte.<sup>4</sup> Doch nach anfänglicher Skepsis engagierte sich die Schweiz zwischen 1972 und 1975 stark in den KSZE-Verhandlungen. Sie war ein aktives und einflussreiches Mitglied der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten). Dieses Engagement

---

2. Juli 2013, unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/dfa/head/speech/single.html?id=49544>.

4 Vgl. Daniel Trachsler, Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961, Zürich 2011.

war Ausdruck einer vorsichtigen multilateralen Öffnung und Aktivierung der schweizerischen Außenpolitik ab Ende der 1960er Jahre.<sup>5</sup>

Die Schweiz spielte während der Verhandlungen drei verschiedene Rollen: Erstens agierte sie – teilweise gemeinsam mit anderen neutralen Staaten wie Finnland, Österreich und Schweden – als unabhängige Drittpartei zwischen den Blöcken und als Vermittlerin während der Verhandlungen; zweitens fungierte sie im Rahmen ihrer „Guten Dienste“ als Gastgeberin für die Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki, die von September 1973 bis Juli 1975 in Genf stattfanden; und drittens verfolgte sie eigene inhaltliche Ziele. Dabei reüssierte sie mit der Erwähnung der Neutralität im Prinzipienkatalog der Schlussakte. Ihrer Idee, einen Streitschlichtungsmechanismus zu etablieren, konnte sie jedoch Mitte der 1970er Jahre nicht zum Durchbruch verhelfen. Als große Verdienste der Neutralen – inklusive der Schweiz – im Rahmen der KSZE-Verhandlungen werden heute rückblickend die frühe Unterstützung für die Idee der Etablierung eines KSZE-Prozesses mit der Durchführung von Folgekonferenzen sowie ihr Einsatz für die spätere Integration von vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) im Bereich der militärischen Sicherheit gewürdigt.<sup>6</sup>

Ein weiterer Meilenstein in den Beziehungen zwischen der KSZE/OSZE und der Schweiz war der erste OSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahr 1996. Als Bern 1994 die Bereitschaft zur Übernahme des Vorsitzes der KSZE, wie sie zu dem Zeitpunkt noch hieß, signalisierte, befanden sich die europäische Sicherheitsstruktur und damit auch die KSZE selbst nach dem Ende des Kalten Krieges in einer tiefgreifenden Umbruchphase. Die KSZE wurde in OSZE umbenannt, es wurden schrittweise permanente Institutionen und operative Kapazitäten aufgebaut, und die Bereiche Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge entwickelten sich zu prioritären Tätigkeitsfeldern der Organisation. Auf dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 wurden die neuen Strukturen von den Teilnehmerstaaten gutgeheißen.

Dass die Schweiz ausgerechnet in dieser Umbruchphase, als weder die künftige Rolle der Organisation noch die weitere Entwicklung in Europa klar absehbar war, den Vorsitz der OSZE übernahm, war angesichts ihrer traditionell zurückhaltenden Außenpolitik keineswegs selbstverständlich. Das Engagement in der OSZE markierte jedoch wie schon Anfang der 1970er Jahre

---

5 Vgl. Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969-1986*, Zürich 2004; Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972-1975*, Bern 1996; Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972-1983: Einfluss durch Neutralität*, München 2013. Generell zur Rolle der N+N-Staaten siehe Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords*, Baden-Baden 2009, sowie ders., *Keeping the Process alive: The N+N and the CSCE Follow-Up from Helsinki to Vienna (1975-1986)*, Zürich 2012.

6 Vgl. Christian Nuenlist, *Expanding the East-West Dialogue beyond the Bloc Division. The Neutrals as Negotiators and Mediators, 1969-75*, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, London/New York 2009, S. 201-221, hier S. 216-217.

eine Phase der außenpolitischen Öffnung.<sup>7</sup> Die schweizerische Regierung, der Bundesrat, hatte in seinen außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten Anfang der 1990er Jahre die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit zur Bewältigung künftiger Herausforderungen hervorgehoben und seinen traditionellen Kurs damit merklich korrigiert.<sup>8</sup> Die Schweizer Bevölkerung zögerte, diesen Strategiewechsel vorbehaltlos zu unterstützen. In Volksabstimmungen lehnte der Souverän 1986 die Mitgliedschaft in den VN, 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und 1994 die Möglichkeit zur Entsendung von Blauhelm-Kontingenten zur Unterstützung der VN ab. Überdies gehörte die Schweiz auch der NATO nicht an. Der OSZE-Vorsitz bedeutete somit für die Schweiz eine der wenigen Möglichkeiten, ihre eigenen Vorstellungen in die Debatte um die Gestaltung der europäischen Sicherheit einfließen zu lassen und ihre gestiegene Bereitschaft zu internationaler Kooperation und zur Übernahme von Verantwortung im europäischen Sicherheitskontext praktisch unter Beweis zu stellen.<sup>9</sup> Gleichzeitig war dieses Engagement dank der spezifischen Charakteristika der OSZE – z.B. die inklusive Mitgliedschaft, die Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten, die Konsensregel, das multidimensionale Sicherheitsverständnis und das breite Themenspektrum – auch innenpolitisch mehrheitsfähig.

Operativ wurde der erste OSZE-Vorsitz der Schweiz vor allem von der Implementierung des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensabkommen von Dayton) geprägt.<sup>10</sup> Im Dayton-Abkommen war die OSZE mit der Umsetzung verschiedener Aspekte der Vereinbarungen mandatiert worden, so mit der Vorbereitung und Durchführung von demokratischen Wahlen, der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie der Leitung von Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zur regionalen Stabilisierung. Als Vorsitzland engagierte sich die Schweiz stark in diesen Bereichen und stellte der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina auch konkrete Unterstützung zur Verfügung, so ein Gelbmützen-Kontingent (*Swiss Headquarters Support Unit*) zur logistischen Unterstützung, Menschenrechtsbeobachter und weitere Expertinnen und Experten. Neben Bosnien und Herzegowina beanspruchten aber auch andere Konflikte die Aufmerksamkeit der OSZE und ihres Vorsitzes, darunter diejenigen in Tschetschenien, Georgien und Moldau. Bei anderen Themen konnten unter dem Schweizer Vorsitz hingegen kaum Fort-

---

7 Vgl. Flavio Cotti, Vorwort, in: Laurent Goetschel (Hrsg.), Vom Statisten zum Hauptdarsteller. Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft, Bern 1997, S. V-IX.

8 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober, Bern, 1. Oktober 1990; Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, Bern 1993.

9 Vgl. Andreas Wenger, Die KSZE/OSZE als Brücke der Schweiz zur Mitgestaltung des europäischen Umfeldes, in: Goetschel (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 9-28.

10 Vgl. Andreas Wenger/Christoph Breitenmoser/Heiko Borchert, Das schweizerische OSZE-Präsidentschaftsjahr 1996, in: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich (Hrsg.), Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97, Zürich 1997, S. 4-46.

schritte erzielt werden, so in der 1994 lancierten Debatte um ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert. Nach Ablauf des Jahres an der Spitze der OSZE zogen die schweizerischen Verantwortlichen eine überwiegend positive Bilanz, gerade auch was die Möglichkeiten eines Kleinstaates im multilateralen Kontext betraf. Auch von außen wurde die Rolle der Schweiz gewürdigt.<sup>11</sup>

### *Schweizer Vorsitz 2014: Außenpolitische Überlegungen und Interessen*

Der bevorstehende Vorsitz der Schweiz 2014 steht unter gänzlich anderen Vorzeichen als derjenige von 1996. Maßgeblich dafür verantwortlich sind die veränderten geopolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen. Die OSZE befindet sich derzeit nicht in einer Umbruchphase mit ungewissem Ausgang wie Mitte der 1990er Jahre, sondern in mancherlei Hinsicht in einer Phase der Stagnation.

Die vielzitierte „Krise der OSZE“ steht nicht im Zentrum dieses Beitrags. Einige Stichworte sollen allerdings dazu dienen, den anstehenden Vorsitz der Schweiz in dieser Hinsicht zu kontextualisieren.<sup>12</sup> Häufig wird kritisiert, dass die OSZE durch die Ost-West-Spaltung blockiert wird. Das angespannte Verhältnis zwischen den USA und den EU-/NATO-Mitgliedern auf der einen und Russland auf der anderen Seite äußert sich in häufigen Meinungsverschiedenheiten über die Prioritätensetzung in der Arbeit der OSZE. Dies führt zu Streitigkeiten über die Durchführung und Mandatierung von Missionen und Feldoperationen und zu Uneinigkeit in Budgetfragen. Die Spaltung erschwert aber auch substantielle institutionelle Reformen oder macht sie gar unmöglich, was insbesondere die derzeit laufenden Bemühungen im Rahmen des „Helsinki+40“-Prozesses überschattet. Angesichts dieser zahlreichen Differenzen werden von Beobachtern auch eine Vertrauenskrise sowie die zunehmende Erosion des normativen Konsenses unter den 57 Teilnehmerstaaten beklagt. Als weitere Gründe für den schleichenden Bedeutungsverlust der OSZE werden auch die Kompetenzstreitigkeiten und die Konkurrenz mit anderen Institutionen und Organisationen wie der EU, der NATO, dem Europarat oder den VN genannt. Nicht alle Kommentatoren teilen eine derart düstere Einschätzung hinsichtlich der künftigen Bedeutung der OSZE. Doch

---

11 Vgl. Raymund Kunz, Die OSZE-Präsidentschaft – Lehren für die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz, in: Goetschel (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 177-188; Ortwin Hennig, Das OSZE-Präsidialjahr der Schweiz – eine kritische Würdigung von aussen, in: ebenda, S. 153-176.

12 Zahlreiche Aspekte der Krise wurden im April 2013 in der Paneldiskussion „*Revitalising the OSCE – A Mission Impossible?*“ im Rahmen des *International Security Forum 2013* angesprochen, vgl. unter: <http://isf.ethz.ch/isf/Programme/Programme-Guide/Panel-Discussions/Revitalising-the-OSCE-A-Mission-Impossible>. Bemerkenswert (selbst-)kritisch: Marc Perrin de Brichambaut, Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2012, S. 27-54.

über die Existenz von Schwächen und ein Verbesserungspotenzial besteht ein breiter Konsens, und die Aussicht, dass sich diese Konstellation in nächster Zeit grundlegend ändert, wird tendenziell skeptisch eingeschätzt.

Weshalb hat die Schweiz trotz dieser relativ ungünstigen Ausgangslage den OSZE-Vorsitz 2014 übernommen? Der unmittelbare Anstoß dazu kam von außen. 2011 gab Serbien seine Ambitionen auf den OSZE-Vorsitz 2014 bekannt. Dies löste wegen der serbischen Kosovo-Politik bei Albanien, aber auch bei Staaten wie den USA große Vorbehalte aus. Daraufhin wurde die Schweiz kontaktiert, um zu sondieren, ob sie dazu bereit wäre, sich als Gegenkandidatin zu Serbien aufstellen zu lassen. Die Schweiz lehnte eine solche Kampfkandidatur ab, signalisierte jedoch Offenheit für zwei aufeinanderfolgende Vorsitze der Schweiz und Serbiens. Auch Serbien erklärte sich zu einer solchen für alle Seiten gesichtswahrenden Lösung bereit.<sup>13</sup>

Ende 2011 präsentierten die Schweiz und Serbien auf dem OSZE-Ministertratstreffen in Vilnius eine gemeinsame Erklärung sowie die zwischen ihnen vereinbarten „*Principles of Cooperation*“ und bekräftigten ihren Willen, im Rahmen zweier aufeinanderfolgender Vorsitze eng zusammenzuarbeiten, gemeinsame Schwerpunkte zu formulieren und zusammen einen Aktionsplan auszuarbeiten.<sup>14</sup> Zudem betonten die beiden Länder den Vorteil größerer Kontinuität an der Spitze der OSZE bei einer zweijährigen Planungsperiode. Mit diesem geschickten Schachzug gelang es, die Vorbehalte gegenüber einem serbischen OSZE-Vorsitz zu entschärfen und die gemeinsame Kandidatur der Öffentlichkeit gleichzeitig als innovative Maßnahme zur Steigerung der Wirksamkeit und der Effizienz der OSZE zu präsentieren. Im Februar 2012 stimmten die OSZE-Staaten den aufeinanderfolgenden Vorsitzen der Schweiz und Serbiens für die Jahre 2014 und 2015 in stiller Wahl oppositionslos zu.

Welche weiteren außenpolitischen Überlegungen waren dafür ausschlaggebend, dass die Schweiz sich zur Übernahme dieses Amtes bereit erklärte? Zwei Argumente für diese Entscheidung liegen angesichts der Vorgeschichte des Vorsitzes auf der Hand: Einerseits konnte die Schweiz damit jenen Ländern einen Gefallen tun, die skeptisch gegenüber einem serbischen Vorsitz waren. Andererseits würde die enge Zusammenarbeit mit Serbien vor und während der aufeinanderfolgenden Vorsitze Gelegenheit geben, die nach der Anerkennung des Kosovo durch die Schweiz 2008 zeitweise belasteten bilateralen Beziehungen zwischen Bern und Belgrad wieder zu verbessern.

Neben diesen unmittelbaren Gründen stehen weitere Überlegungen hinter dem Engagement der Schweiz. Zum einen hat die Schweiz ein genuines Ei-

---

13 Vgl. dazu das Podiumsgespräch der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung, Bern, 21. Januar 2013, unter: <http://www.shv.ch.org/de/veranstaltungen>. Vgl. ebenso Christian Nünlist, „Die Schweiz ist eine Mini-OSZE“: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014, in: Christian Nünlist/Oliver Thränert (Hrsg.), Bulletin 2013 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2013, S. 11-41, hier: S. 22-24.

14 Vgl. Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of Switzerland and Serbia, in: CIO.GAL/241/11, 1. Dezember 2011; Principles of Cooperation, MC.DEL/62/11, 7. Dezember 2011.

geninteresse daran, einen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in ihrem europäischen Umfeld und im OSZE-Raum zu leisten.<sup>15</sup> Mehrere Regionen, in denen die OSZE operativ tätig ist, sind für die Schweiz besonders wichtig. So sind der Westbalkan und speziell Serbien und das Kosovo angesichts der großen Zahl von Personen mit serbischen oder kosovarischen Wurzeln, die in der Schweiz leben, für die Schweiz höchst relevant. In Regionen wie dem Südkaukasus erachtet man es als nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz dank guter Beziehungen und früherer Fazilitationsaktivitäten (z.B. wechselseitige Interessenvertretung in Russland und Georgien seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern) zu Fortschritten beim Vertrauensaufbau und bei der Konfliktbeilegung beitragen kann.

Nicht nur geografisch, sondern auch thematisch überschneiden sich die Anliegen und Ziele der OSZE und der Schweiz. Vor allem Themen der menschlichen Dimension wie z.B. die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten, aber auch friedliche Konfliktbeilegung oder der Schutz von Minderheiten decken sich stark mit den Prioritäten der schweizerischen Außenpolitik. Die Schweiz verfügt in diesen Bereichen auch über ausgewiesene Erfahrungen und Kompetenzen und hofft deshalb, einige positive Beiträge zur Arbeit der OSZE leisten zu können.<sup>16</sup>

Ein weiterer Grund dafür, dass die Schweiz sich innerhalb und zugunsten der OSZE engagiert, besteht darin, dass die wieder gestiegene inhaltliche und institutionelle Relevanz der Organisation für ein Land, das weder Mitglied der EU noch der NATO ist, eine besonders große Bedeutung hat. In Wien kann die Schweiz als vollberechtigter Teilnehmerstaat mitdiskutieren und mitentscheiden. Vor diesem Hintergrund dürfte bei der Übernahme des Vorsitzes 2014 auch eine Rolle gespielt haben, dass die Schweiz sich gewisse Chancen ausrechnet, im Rahmen des „Helsinki+40“-Prozesses eigene Ideen zur Stärkung der OSZE und ihrer Institutionen beisteuern zu können.

Als gutes Timing erweist sich die Übernahme des OSZE-Vorsitzes auch mit Blick auf die aktuelle außenpolitische Lage der Schweiz. Das Land ist derzeit an mehreren Fronten in der Defensive. Der Finanzplatz und die Schweizer Banken sind stark unter Druck geraten und der Steuerstreit trübt die Beziehungen zu den USA und zu verschiedenen europäischen Staaten. Im Verhältnis mit der EU drängt Brüssel als Vorbedingung für den weiteren Ausbau der bilateralen Beziehungen auf die Lösung der anhängigen institutionellen Fragen, insbesondere was die dynamische Rechtsübernahme und die Differenzen bei der Rechtsauslegung betrifft. Diese Themen werden zwar nicht in der OSZE verhandelt. Doch dass die hochrangigen Kontakte mit Washington,

---

15 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, Bern, März 2012; Schweizerischer Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2012, Bern, 9. Januar 2013.

16 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016, Bern, 29. Juni 2011; Thomas Greminger, Die Entwicklung der zivilen Friedensförderung der Schweiz seit 2006, in: Andreas Wenger (Hrsg.), Zivile Friedensförderung der Schweiz: Bestandsaufnahme und Entwicklungspotenzial, Zürich 2011, S. 13-68.

Moskau, Paris, Berlin und anderen Hauptstädten im Kontext des OSZE-Vorsitzes ab und zu auch die Gelegenheit bieten werden, bestimmte bilaterale Themen zur Sprache zu bringen, dürfte in Bern nicht unwillkommen sein.

Ein weiterer Faktor für die Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch die Schweiz ist bisher weitgehend vernachlässigt worden. Bern sieht sein Amtsjahr an der Spitze der OSZE auch im Kontext der Vorbereitung auf die für 2023/2024 angestrebte nichtständige Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat. Schon seit einiger Zeit ist die schweizerische Diplomatie dabei, Unterstützung für die Kandidatur zu generieren. Dabei geht es zum einen darum, Stimmen für die Schweiz zu gewinnen, zum anderen aber auch darum, Länder aus denselben regionalen Gruppen von einer eigenen Kandidatur abzuhalten. Für beide Anliegen bieten die Kontakte und Profilierungsmöglichkeiten im Rahmen des OSZE-Vorsitzes gute Voraussetzungen. Verwaltungsmäßig geht es zudem um den nachhaltigen Aufbau von Know-how und einem Mitarbeiterstab für die erfolgreiche Arbeit in einer Führungsfunktion in einem multilateralen Kontext.

### *Rolle, Ziele und Prioritäten des schweizerischen Vorsitzes*

Die Schweiz ist als westeuropäisches Land, das weder der EU noch der NATO angehört, in der derzeitigen Konstellation in einer verhältnismäßig guten Ausgangslage, um als Vorsitzland der OSZE eine moderierende Rolle zu spielen. Dabei kann auch die enge Zusammenarbeit mit Serbien vorteilhaft sein. Grundsätzlich sieht sich die Schweiz damit auch als Brückenbauerin zwischen den verschiedenen Ländergruppen und Machtblöcken innerhalb der OSZE – allerdings nicht ohne darauf hinzuweisen, dass für einen erfolgreichen Brückenschlag das Vorhandensein von Brückenköpfen auf beiden Seiten eines Grabens Voraussetzung ist.<sup>17</sup>

Die Schweiz hat ihre thematischen und geografischen Prioritäten in Abstimmung mit Serbien im Rahmen eines gemeinsamen Arbeitsplans festgelegt. Am 2. Juli 2013 präsentierte sie der schweizerische Außenminister Didier Burkhalter in Wien erstmals der Öffentlichkeit.<sup>18</sup> Das Motto des Vorsitzes lautet: „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen.“<sup>19</sup> Gemäß diesem Grundgedanken stellt die Schweiz drei Ziele in den Vorder-

---

17 So das Votum des stellvertretenden Leiters der Taskforce OSZE-Vorsitz des Eidgenössischen Departments für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Raphael Nägeli, beim Podiumsgespräch der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung am 21. Januar 2013, a.a.O. (Anm. 3).

18 Vgl. zu den Prioritäten der Schweiz Burkhalter, a.a.O. (Anm. 3); vgl. ebenso „Die Erwartungen an die Schweiz sind hoch“, Interview mit Bundesrat Didier Burkhalter zum OSZE-Vorsitz 2014, in: Nünlist/Thränert (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 13), S. 121-125.

19 Schweizerische Eidgenossenschaft, OSZE Schweiz 2014, Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen. Die Schwerpunkte des schweizerischen Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2014, Bern, 6. Dezember 2013, unter: <http://www.osce.org/de/cio/111188>.

grund: Sie will erstens die Sicherheit und Stabilität fördern, zweitens die Lebensbedingungen der Menschen verbessern und drittens die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Die drei Ziele sind absichtlich sehr breit gefasst und lassen viel Spielraum, um auf Chancen oder Blockaden während des Amtsjahrs zu reagieren. Zur Umsetzung hat die Schweiz innerhalb dieser Ziele zehn mögliche Schwerpunkte definiert. Diese werden von der Agenda der OSZE und ihren Aktivitäten, von den aktuellen Herausforderungen und Chancen im internationalen Umfeld und von den außenpolitischen Prioritäten der Schweiz bestimmt.

Im Bereich Sicherheit und Stabilität ist die Förderung der Versöhnung und der regionalen Zusammenarbeit auf dem Westbalkan für die Schweiz ein klarer Schwerpunkt. Konkrete Themen sind dabei u.a. die Verbesserung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo, die Durchführung von Wahlen im Kosovo (einschließlich des Nordkosovo) sowie die Förderung des Dialogs und des Vertrauens zwischen allen Volksgruppen im Kosovo. Der Schweizer Vorsitz wird in Absprache mit Serbien einen für zwei Jahre mandatierten Sonderbeauftragten für den Westbalkan einsetzen. Damit unterstreicht sie die große Bedeutung, die die Schweiz diesem Thema beimisst. Auch für die Region Südkaukasus soll ein Sonderbeauftragter eingesetzt werden. Bei diesem zweiten Schwerpunkt, Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus, steht die Wiederannäherung zwischen Russland, Georgien, Abchasien und Südossetien im Vordergrund. Nur geringe Hoffnungen auf einen diplomatischen Durchbruch bestehen derzeit im Hinblick auf den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach.<sup>20</sup> Weitere mögliche Aktivitätsfelder im Bereich Sicherheit und Stabilität betreffen die Überarbeitung und Aktualisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie die Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor, beispielsweise was die demokratische Kontrolle von Streitkräften betrifft.

Um die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern, stellt die Schweiz eine konsequentere Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in den Vordergrund. Es sollen weniger neue Verpflichtungen geschaffen, als vielmehr die Implementierung bestehender Vereinbarungen verbessert werden. Dabei geht es um Themen wie die Bekämpfung von Folter, die Förderung von Menschenrechten, die Einhaltung von rechtsstaatlichen Normen auch im Kontext der Terrorismusbekämpfung, den Schutz von Minderheiten und die Förderung der Durchführung von freien und demokratischen Wahlen. Zudem will die Schweiz zum sicheren Umgang mit Naturkatastrophen im OSZE-Raum bzw. zu deren Prävention beitragen.

Im Bereich der Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE steht wie zu erwarten der „Helsinki+40“-Prozess im Vordergrund. Gemeinsam mit dem

---

20 Vgl. Anna Hess Sargsyan, Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement, CSS Analysis in Security Policy Nr. 131, Zürich, April 2013, unter: [http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB\\_EN?rec\\_id=2478](http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB_EN?rec_id=2478).

ukrainischen OSZE-Vorsitz 2013 und dem serbischen Vorsitz 2015 wurde der Schweizer Vorsitz 2014 im Dezember 2012 vom OSZE-Ministerrat in Dublin damit beauftragt, diesen Reformprozess voranzutreiben. Die im vorangehenden Kapitel skizzierten Meinungsverschiedenheiten unter den Teilnehmerstaaten stimmen allerdings wenig optimistisch. Große Durchbrüche wie die Klärung der Frage eines rechtlichen Status für die OSZE, die Ausarbeitung eines OSZE-Gründungsvertrags oder auch eine substanzielle Stärkung des OSZE-Generalsekretariats sind nicht zu erwarten. Ein Fortschritt wäre es schon, wenn die Schweiz in ihrer angestrebten Funktion als Brückenbauerin in solchen institutionellen Fragen im Hinblick auf das Jubiläumsjahr 2015 zu einer Aufweichung der verhärteten Fronten beitragen könnte.

Zwei weitere Schwerpunktthemen möchte die Schweiz im Bereich der Handlungsfähigkeit ebenfalls aufgreifen, nämlich die Stärkung der Mediationskapazitäten innerhalb der OSZE und den verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft und insbesondere auch der Jugend in die Arbeit der OSZE. Mediation und Fazilitation sind schon seit Langem Schwerpunktthemen der Schweizer Außenpolitik. Im Rahmen der stärkeren Involvierung der Zivilgesellschaft soll zum einen die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, der Wissenschaft und *Think-Tanks* gefördert werden, was in gewissen Staaten durchaus umstrittener ist, als es auf den ersten Blick scheint. Zum anderen plant die Schweiz, während ihres Vorsitzes Jugendlichen aus allen 57 Teilnehmerstaaten eine Plattform zu geben und ihren Anliegen innerhalb der OSZE Gehör zu verschaffen.

Ein bereichsübergreifendes Querschnittsthema stellt der Schwerpunkt „Bekämpfung transnationaler Bedrohungen“ wie Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Gefährdungen im Cyberbereich dar, der zudem alle drei Dimensionen von Sicherheit, in denen die OSZE aktiv ist, berührt. Hier prüft die Schweiz die Durchführung entsprechender Konferenzen.

Dieses vorläufige Arbeitsprogramm des Schweizer Vorsitzes ist pragmatisch, nicht visionär. Doch damit beweist die Schweiz Realitätssinn und Augenmaß. Ihre Bestrebungen zielen in erster Linie auf eine Konsolidierung des OSZE-*Acquis*, auf die Verbesserung der Implementierung bestehender Verpflichtungen und wo möglich auf kleine, inkrementelle Fortschritte ab. Dies ist angesichts der derzeitigen internationalen und institutionellen Rahmenbedingungen eine sinnvolle Strategie. Ob sich diese allerdings wie geplant umsetzen lässt, wird nicht zuletzt von den konkreten Ereignissen und Entwicklungen während des Schweizer Vorsitzjahrs abhängen.

### *Schlussfolgerungen*

Der OSZE-Vorsitz der Schweiz ist eine Chance, und dies in doppelter Hinsicht. Es ist zum einen eine Chance für die OSZE. Die Organisation wird 2014 einen Vorsitz haben, der die Polarisierung unter den Teilnehmerstaaten

nicht noch verstärkt, sondern sich im Gegenteil das Bauen von Brücken, das Ausloten von Gemeinsamkeiten und das Schmieden von Kompromissen auf die Fahne geschrieben hat. In seiner Rede in Wien verglich Außenminister Burkhalter die Schweiz mit einer „Mini-OSZE“.<sup>21</sup> Dies mag hoch gegriffen sein. Doch die Schweiz als Kleinstaat, der weder EU noch NATO angehört, der im multilateralen Umfeld traditionell in verschiedenen Staatengruppen und Koalitionen agiert und dessen innenpolitisches System stark auf Konsensfindung und Kompromissfähigkeit ausgerichtet ist, ist im aktuellen Kontext wohl tatsächlich gut geeignet, die Herausforderung des OSZE-Vorsitzes anzunehmen.

Eine Chance ist das anstehende Amtsjahr zum anderen ebenso für die Schweiz. Sie kann auch im eigenen Interesse zur Förderung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum beitragen und dabei insbesondere ihre Kompetenzen im Bereich der menschlichen Dimension in die Arbeit der Organisation einbringen. Zudem bietet der Vorsitz der Schweiz außenpolitische Profilierungsmöglichkeiten in einem multilateralen Umfeld. Zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem das Land in verschiedenen Themen international auf Gesprächsbereitschaft und Verständnis angewiesen ist, kommt dies der Schweiz besonders gelegen. Gleichzeitig kann sie wertvolle Erfahrungen für die Arbeit in einem multilateralen Rahmen sammeln, dies auch im Hinblick auf mögliche künftige Aufgaben.

Mit ihrer pragmatischen Planung hat die Schweiz Augenmaß bewiesen und gezeigt, dass sie den momentan vorhandenen diplomatischen Handlungsspielraum realistisch einschätzt. Einen Vorteil haben die eher unvorteilhaften Rahmenbedingungen für die Schweiz: Die internationalen Erwartungen sind niedrig. Falls in den thematischen Schwerpunkten und in der Frage der institutionellen Reformen keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden können, dürfte dies kaum jemand dem schweizerischen Vorsitz anlasten. Die mit dem Vorsitz verbundenen außenpolitischen Risiken sind daher begrenzt. Insgesamt sind die Aussichten auf ein sowohl für die OSZE als auch für den Schweizer Vorsitz befriedigendes Amtsjahr damit intakt. Definitiv Bilanz gezogen wird jedoch frühestens Ende 2014.

---

21 Burkhalter, a.a.O. (Anm. 3).