

Heidi Grau*

Der Schweizer OSZE-Vorsitz 2014: zwischen „Routine“ und „Krise“

Die Schweiz und die OSZE – eine besondere Beziehung

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihre Nachfolgerin, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), nehmen in der Außenpolitik der Schweiz eine Sonderstellung ein. Die OSZE ist zum einen die einzige europäische regionale Sicherheitsinstitution, in der die Schweiz, die weder der NATO noch der EU angehört, ein vollberechtigter Teilnehmerstaat ist.

Zum anderen hatte die Schweiz historisch betrachtet eine wichtige Brückenbildungsfunktion innerhalb der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) in der KSZE¹ und trug zur Vertrauensbildung zwischen den Blöcken des Kalten Krieges bei.

Die Schweiz stand daher dem Gedanken, 2014 zum zweiten Mal in der Geschichte der Organisation den OSZE-Vorsitz zu übernehmen, aufgeschlossen gegenüber. Sie ist der erste Teilnehmerstaat, der den Vorsitz der Organisation zweimal ausübte, nachdem sie ihn bereits 1996 innegehabt hatte.

Im Vorfeld der Nominierung der Schweiz für den OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 einigten sich die Teilnehmerstaaten erstmals in der Geschichte der OSZE auf zwei aufeinanderfolgende Vorsitze: Gleichzeitig mit der Schweiz für 2014 wurde Serbien für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2015 nominiert. Mit diesem Arrangement wollten die Schweiz und Serbien mehr Kontinuität und Berechenbarkeit an der Spitze der Organisation gewährleisten. Die angestrebte Kontinuität wurde durch die Ausarbeitung und Präsentation eines gemeinsamen Arbeitsplans, in dem die übergreifenden Prioritäten beider Vorsitze festgelegt waren, institutionalisiert.

Im Zuge der Vorbereitungen auf den Vorsitz legte die Schweiz zehn konkrete Schwerpunkte unter dem übergeordneten Motto „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ fest. Die Arbeitsabläufe und Ziele dieser Schwerpunkte bilden den Rahmen für den im vorliegenden Beitrag später beschriebenen „Routinevorsitz“.

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder, die nicht notwendigerweise mit der offiziellen Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übereinstimmen. Die Autorin bedankt sich bei Jean-Marc Flükiger und den Mitgliedern der Task Force OSZE-Vorsitz für ihre Unterstützung. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis zum 31. Dezember 2014.

1 Die Gruppe bestand aus Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Österreich, San Marino, Schweden und Zypern.

Die Ereignisse in der und um die Ukraine, die bereits Ende 2013 begonnen hatten, schufen jedoch auch die Bedingungen für den zuvor zu behandelnden „Krisenvorsitz“,² in dessen Mittelpunkt von Anfang an das Krisenmanagement und die Suche nach Lösungen standen. Bis zum 25. Dezember 2014 hatte die Krise 4.771 Menschen, darunter die 298 Insassen von Flug MH17, das Leben gekostet, 10.360 Verletzte gefordert, 610.413 Menschen im eigenen Land vertrieben und 593.609 Menschen zur Flucht in die Nachbarländer gezwungen.³

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit beiden Facetten des schweizerischen OSZE-Vorsitzes 2014, mit den Erfolgen und den noch immer bestehenden Herausforderungen.

Der Krisenvorsitz: der Gebrauch des „OSZE-Werkzeugkastens“

In Übereinstimmung mit Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 zum Konfliktzyklus, der den OSZE-Vorsitz, die Durchführungsorgane der OSZE und die OSZE-Teilnehmerstaaten ersucht, „rasch und in größtmöglichem Maße alle verfügbaren Instrumente und Verfahren einzusetzen, die auf eine bestimmte Krise oder Konfliktsituation anwendbar sind“, machte die OSZE in vollem Umfang Gebrauch von ihrem „Werkzeugkastens“. Dazu gehörten Maßnahmen des Schweizer Vorsitzes, der Institutionen und des Sekretariats zur Lösung der Krise in der und um die Ukraine sowie weitere Instrumente. Die verschiedenen Instrumente, die während des Krisenvorsitzes zum Einsatz gekommen sind, werden im folgenden Abschnitt vorgestellt.

Im Ringen um eine diplomatische Lösung intervenierte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Didier Burkhalter, persönlich mehrfach auf Präsidenten- und Ministerienebene. Dass der Amtierende Vorsitzende 2014 gleichzeitig Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft war, kann als Glücksfall für die OSZE betrachtet werden, da es ihm dadurch möglich war, nicht nur Kontakt zu den Außenministern, sondern auch zu den Staatsoberhäuptern herzustellen. Der Amtierende Vorsitzende ernannte zudem mehrere Sondergesandte und Sonderbeauftragte, die den Vorsitz in unterschiedlichen Verhandlungsformaten vertraten, darunter die Trilaterale Kontaktgruppe, der hochrangige Vertreter der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE angehörten. Der Vorsitz machte außerdem ausgiebigen Gebrauch von Pressemitteilungen. Mit 69 Erklärungen des Amtierenden Vorsitzenden, sieben Erklärungen der Trilateralen Kontaktgruppe, einem Statement des Persönlichen Gesandten des

2 Die Unterscheidung zwischen „Routinevorsitz“ und „Krisenvorsitz“ geht zurück auf: Janne Taalas/Kari Möttölä, Der Geist von Helsinki 2.0 – der finnische OSZE-Vorsitz 2008, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 351-366.

3 Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Ukraine Situation report No. 22 as of 26 December 2014, unter: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep_22_-_Ukraine_-_26_December_FINAL.pdf.

Amtierenden Vorsitzenden, einer gemeinsamen Erklärung des Persönlichen Gesandten des Amtierenden Vorsitzenden, der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit sowie einer Erklärung des Vorsitzenden des Ständigen Rates (Stand: 31. Dezember 2014) erhielt die Schweiz während des gesamten Vorsitzjahres eine hohe Sichtbarkeit aufrecht und zeigte im Zusammenhang mit der Krise eine starke Präsenz.

Initiativen des Schweizer Vorsitzes und die Einrichtung der Sonderbeobachtermission

Die erste Phase der Krise: „Euromaidan“

Als der damalige ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch sich im November 2013 weigerte, ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union zu unterzeichnen, löste dies in der Hauptstadt Kiew und anderen ukrainischen Städten eine Welle von Protesten aus, die unter der Bezeichnung „Euromaidan“ bekannt wurden.

Die Schweiz übernahm den Vorsitz somit in einer angespannten Lage: Das Kiewer Rathaus war seit dem 1. Dezember 2013 von Demonstranten besetzt. In diesem Zusammenhang kam es während der Proteste erstmals zu Menschenrechtsverletzungen durch Polizei- und Sicherheitskräfte – genau zu dem Zeitpunkt, als die OSZE am 5. und 6. Dezember in Kiew ihr 20. Ministerrats-treffen abhielt.

Mitte Januar verabschiedete das ukrainische Parlament mehrere Gesetze zur Verschärfung des Demonstrationsrechts. Nach dem Tod zweier Demonstranten und dem Auffinden der Leiche eines bekannten Aktivisten stürmten Demonstranten regionale Regierungsgebäude in der Westukraine.

Am 24. Januar traf der Amtierende Vorsitzende Burkhalter am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos mit dem damaligen ukrainischen Ministerpräsidenten Mykola Asarow zusammen und sprach mit ihm über mögliche Maßnahmen, die die OSZE ergreifen könnte, um zur Lösung der Krise beizutragen. Der Amtierende Vorsitzende bot an, das Know-how der OSZE zur Verfügung zu stellen, um einen Dialog zwischen Regierung und Opposition in Gang zu setzen, und schlug eine Reihe möglicher mittel- bis langfristiger Maßnahmen wie z.B. Wahlunterstützung vor. Wenige Tage später trat Ministerpräsident Asarow zurück und das ukrainische Parlament setzte die Gesetze zur Einschränkung des Demonstrationsrechts wieder außer Kraft.

Am Rande der Eröffnungsfeier der Olympischen Winterspiele in Sotschi am 7. Februar erörterte der Amtierende Vorsitzende die Lage in der Ukraine mit Präsident Janukowitsch und bekräftigte die Bereitschaft der OSZE, das Land bei der Lösung der Krise zu unterstützen. Einige Tage zuvor hatte der Amtierende Vorsitzende den ukrainischen Außenminister Leonid Koschara sowie mehrere Oppositionsführer am Rande der Münchner Sicherheitskonferenz getroffen.

Mitte Februar schien sich die Lage zu bessern. Alle 234 Demonstranten, die seit Dezember festgenommen worden waren, wurden freigelassen, und das seit dem 1. Dezember besetzte Kiewer Rathaus wurde ebenso wie andere öffentliche Gebäude in den Regionen von den Besetzern wieder verlassen. Der Schweizer Vorsitz, vertreten durch den Schweizer Botschafter in der Ukraine, fungierte als Garant und unparteiischer Zeuge der Übergabe.

Doch die Atempause war nur von kurzer Dauer: Am 18. Februar flammten die gewaltsamen Auseinandersetzungen wieder auf; 18 Menschen starben und Hunderte wurden verletzt. Die Lage spitzte sich zwei Tage später weiter zu, als 88 Menschen von Heckenschützen, die auf die schutzlosen Demonstranten schossen, getötet wurden. Der Amtierende Vorsitzende drängte die ukrainische Regierung in einem Telefongespräch mit Außenminister Koschara, ihr Möglichstes zu tun, um die gefährliche Situation im Lande zu entschärfen, und bot eine Reihe von Maßnahmen zur Beendigung der Gewalt und zur Wiederbelebung politischer Gespräche an. Zu dem angebotenen Maßnahmenpaket gehörten die Ernennung eines unparteiischen internationalen Vermittlers, der möglicherweise mit einer geachteten ukrainischen Persönlichkeit zusammenarbeiten könnte, sowie die Entsendung eines internationalen Expertenteams zur Feststellung des Sachverhalts im Zusammenhang mit gewaltsamen Vorfällen und Menschenrechtsverletzungen.

Am 21. Februar unterzeichneten Präsident Janukowitsch und Vertreter der Opposition eine Kompromissvereinbarung, die von den Außenministern Deutschlands, Polens und Frankreichs sowie einem Sondergesandten der Russischen Föderation vermittelt worden war.

Doch bereits am nächsten Tag änderte sich die Lage radikal: Präsident Janukowitsch tauchte ab, gleichzeitig übernahmen Demonstranten die Kontrolle über die Gebäude der Präsidentialverwaltung. Das Parlament beschloss daraufhin die Amtsenthebung Janukowitschs und setzte für den 25. Mai Präsidentschaftswahlen an. Julia Timoschenko, Präsident Janukowitschs langjährige Widersacherin, wurde aus dem Gefängnis entlassen.

Drei Tage später wandte sich der Amtierende Vorsitzende auf der Suche nach einer Lösung der Krise an den UNO-Sicherheitsrat und schlug die Einrichtung einer internationalen Kontaktgruppe vor, die die Koordination und die Weitergabe von Informationen hinsichtlich der Krise in der und um die Ukraine gewährleisten sollte. Erstmals äußerte der Amtierende Vorsitzende auch die Idee, eine Beobachtermission in die Ukraine zu entsenden.⁴ Bei dieser Gelegenheit kündigte er ebenfalls die Ernennung des Schweizer Botschafters in Deutschland, Tim Guldemann, zu seinem Persönlichen Gesandten für die Ukraine an, der den Auftrag erhielt, laufende und geplante Maßnahmen der OSZE zu koordinieren.

4 Zur Einrichtung der Sonderbeobachtermission siehe Thomas Greminger, Wie die OSZE-Beobachtermission in der Ukraine zustande kam, in: Swiss Peace Supporter, Juni 2014, S. 24-25, unter: http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/tools/webarchiv/archiv_2010/swiss.parsys.38978.downloadList.92820.DownloadFile.tmp/20142swisspeacesupporter.pdf.

Die zweite Phase der Krise: die Annexion der Krim

Am 28. Februar tauchten nicht identifizierte Bewaffnete in Kampfuniform an den beiden wichtigsten Flughäfen der Krim auf. Gemeinsam mit Botschafter Guldemann reiste OSZE-HKMN Astrid Thors Anfang März auf die Krim. Sie führten intensive Gespräche mit Vertretern des Krim-Parlaments, der öffentlichen Verwaltung und der Zivilgesellschaft, einschließlich der Gemeinschaft der Krimtataren. In einer Presseerklärung beschrieb Guldemann die Lage als „ruhig, aber sehr gespannt“.

Der Amtierende Vorsitzende setzte unterdessen seine direkten diplomatischen Bemühungen zur Einsetzung einer internationalen Beobachtermission in der Ukraine in einem Telefongespräch mit dem Präsidenten der Russischen Föderation Vladimir Putin fort. Verhandlungen über eine Beobachtermission hatten in Wien zwar bereits begonnen, waren aber ins Stocken geraten. In dem Gespräch zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und Präsident Putin ging es in erster Linie um eine OSZE-Beobachtermission, wobei der Amtierende Vorsitzende hervorhob, dass ein möglichst früher Konsens über ihre Entsendung wichtig sei, um die Sicherheitslage zu verbessern. Sie sprachen auch über die Einrichtung einer internationalen Kontaktgruppe zur Ukraine und über mögliche Modalitäten für ihr Zustandekommen. Das Gespräch trug erheblich zur Aufhebung der Blockade in den Wiener Verhandlung bei.

Das Referendum über den zukünftigen Status der Krim vom 16. März wurde nach Angaben der Veranstalter von 97 Prozent der Abstimmenden unterstützt. Der Amtierende Vorsitz hatte das Referendum zuvor mit den Worten verurteilt, es verstoße gegen die ukrainische Verfassung und müsse daher als illegal betrachtet werden. Am 18. März unterzeichnete der russische Präsident ein Gesetz zur Aufnahme der Krim in die Russische Föderation. Der Amtierende Vorsitzende bezeichnete diesen Schritt als „Verletzung grundlegender OSZE-Verpflichtungen und mit dem Völkerrecht unvereinbar“ und fügte hinzu, dass solche „einseitigen Aktionen der Schlussakte von Helsinki zuwiderlaufen“.

Die Annexion wurde fast überall verurteilt und die Spannungen in Wien erreichten ein noch nie dagewesenes Ausmaß. Trotz dieser äußerst schwierigen Situation gelang es dem Ständigen Rat jedoch am 21. März, einen Konsensbeschluss über die Entsendung einer „Sonderbeobachtermission in die Ukraine“ (*Special Monitoring Mission, SMM*) zu verabschieden. Sie hatte u.a. den Auftrag, über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten, bei Zwischenfällen den Sachverhalt festzustellen sowie Kontakte herzustellen und den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Innerhalb von vier Tagen nach dem Beschluss des Ständigen Rates wurden 32 sogenannte *First Responders* aus neun OSZE-Feldoperationen und dem Sekretariat in die Ukraine entsandt. Ende 2014 waren 358 Beobachter vor Ort.⁵ Das ursprünglich

5 Stand: 30. Dezember 2014.

für sechs Monate erteilte Mandat der SMM wurde erstmals im Juli 2014 verlängert und läuft derzeit bis März 2015.

Die dritte Phase der Krise: die Destabilisierung der Ostukraine

Zwei Wochen nach der Annexion der Krim durch die Russische Föderation begannen in Opposition zur Regierung in Kiew stehende Demonstranten damit, Regierungsgebäude in mehreren Städten im Osten der Ukraine, darunter Donezk und Luhansk, zu besetzen. Angesichts der fortschreitenden Eskalation trafen die Außenminister der Ukraine, der Russischen Föderation und der Vereinigten Staaten sowie die Hohe Vertreterin der EU am 17. April in Genf zusammen und gaben anschließend die sogenannte „Genfer Erklärung“ ab, in der die SMM aufgefordert wurde, eine führende Rolle bei der Unterstützung der ukrainischen Behörden bei der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen zu übernehmen.

Der „Fahrplan“ des Amtierenden Vorsitzenden, der festlegte, wie die OSZE die Umsetzung der Genfer Erklärung unterstützen sollte, wurde nach ausführlichen Gesprächen mit verschiedenen Partnern, einschließlich der Ukraine, am 6. Mai vorgestellt. Der Fahrplan stand auch auf der Tagesordnung eines Treffens zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und Präsident Putin am 7. Mai in Moskau. Nach dem Meinungsaustausch mit dem Amtierenden Vorsitzenden rief Präsident Putin die illegalen bewaffneten Gruppen in der Ostukraine dazu auf, das für den 11. Mai angekündigte „Referendum über die Selbstbestimmung“ zu verschieben, um dem nationalen Dialog eine Chance zu geben. Er bezeichnete außerdem die für den 25. Mai geplanten ukrainischen Präsidentschaftswahlen als „einen Schritt in die richtige Richtung“.

Ein wichtiges Element des Fahrplans des Amtierenden Vorsitzenden war die Aufforderung zu einem inklusiven Dialog über die nationale Einheit unter ukrainischer Leitung und in ukrainischer Verantwortung. Zur Unterstützung des Dialogs verkündete der Amtierende Vorsitzende die Ernennung des deutschen Botschafters Wolfgang Ischinger zu seinem Vertreter für den nationalen Dialog in Form von Runden Tischen. Im Vorfeld der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai fanden drei Runde Tische statt. Die Nützlichkeit der Runden Tische als offenes Dialogforum wurde auch von den ukrainischen Behörden anerkannt. Ein auf einem der Treffen vorgelegter Vorschlag für eine Verfassungsreform diente als Grundlage für ein später vom ukrainischen Parlament verabschiedetes Memorandum über Verständigung und Frieden.

Eine der ersten Maßnahmen des neu gewählten Präsidenten Petro Poroschenko nach seiner Amtseinführung am 7. Juni war die Einsetzung einer aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE bestehenden Gruppe, der „Trilateralen Kontaktgruppe“, die sich mit der Krise in der Ostukraine befassen und eine politische Lösung für den Konflikt finden sollte. Die Einrichtung der Trilateralen Kontaktgruppe war bei einem Treffen der Staatsechefs der Ukraine, der Russischen Föderation und

Frankreichs sowie der deutschen Kanzlerin Anfang Juni in der Normandie vereinbart worden.

Zu seiner Vertreterin in der Trilateralen Kontaktgruppe ernannte der Amtierende Vorsitzende die Schweizer Botschafterin Heidi Tagliavini. Nur wenige Tage später präsentierte Präsident Poroschenko seinen Friedensplan für die Ostukraine. Am 23. Juni traf die Trilaterale Kontaktgruppe erstmals mit Vertretern illegaler bewaffneter Gruppen in Donezk zusammen. Am 24. Juni erörterte der Amtierende Vorsitzende am Rande der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE in Wien mit dem neu ernannten ukrainischen Außenminister Pawlo Klimkin und Präsident Putin die nächsten Schritte zur Unterstützung der Umsetzung von Präsident Poroschenkos Friedensplan und die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe.

SMM-„Multitasking“: Geiselnahmen und der Absturz von Flug MH17

Zusätzlich zu ihren ursprünglichen Aufgaben musste sich die SMM mit unerwarteten Herausforderungen befassen, als illegale bewaffnete Gruppen damit begannen, internationale Beobachter zu entführen. Einen Vorgeschmack hierauf hatte die SMM Anfang Mai mit der Entführung unbewaffneter Militärexperten erhalten, die in die Ostukraine entsandt worden waren, um dort im Rahmen des Wiener Dokuments Inspektionen durchzuführen. Mit Hilfe der SMM und durch die Intervention der betroffenen Teilnehmerstaaten konnten die Militärbeobachter bereits eine Woche nach ihrer Gefangennahme befreit werden. Ende Mai wurden die Nerven und das Verhandlungsgeschick der SMM erneut auf die Probe gestellt, als sie selbst zum Ziel illegaler bewaffneter Gruppen wurde, die zwei in Donezk und Luhansk im Einsatz befindliche und aus jeweils vier Personen bestehende Beobacherteams entführten. Nach unermüdlichen Bemühungen konnte der Amtierende Vorsitzende schließlich Ende Juni ihre sichere, bedingungslose und unversehrte Freilassung bekanntgeben.

Einer der tragischsten Augenblicke des Jahres 2014 war zweifellos der Absturz eines Flugzeugs der *Malaysian Airlines* (Flug MH17) am 17. Juli über von Rebellen kontrolliertem Gebiet, bei dem 298 Menschen getötet wurden. Die SMM und die Trilaterale Kontaktgruppe waren eng in die Verhandlungen mit Vertretern der illegalen bewaffneten Gruppen über die Modalitäten für den Zugang zur Absturzstelle eingebunden. Spezialisten aus den Herkunftsländern der Opfer, die zur Untersuchung der Absturzursache dorthin geschickt wurden, mussten sich aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage wieder zurückziehen. Ein Anfang September veröffentlichter vorläufiger Bericht der mit der Untersuchung betrauten niederländischen Behörden stellte fest, dass Flug MH17 von „einer großen Zahl von Objekten“ getroffen worden war, „die das Flugzeug mit hoher Geschwindigkeit von außen durchdrungen“ hätten, nahm aber keine Schuldzuweisung vor.

Die vierte Phase der Krise: der Minsker Prozess

Die OSZE und der OSZE-Vorsitz bemühen sich zwar direkt um Lösungen für die Krise in der und um die Ukraine, die OSZE ist jedoch auch an der Implementierung von Entscheidungen und der Ausführung von Maßnahmen beteiligt, die in einem anderen Rahmen getroffen bzw. beschlossen wurden. Das zeigte sich erstmals im Falle des von den Außenministern der Russischen Föderation, der Vereinigten Staaten und der Ukraine sowie der Hohen Vertreterin der EU gebildeten „Genfer Formats“.

Ein weiteres Beispiel für die Implementierungsfunktion der OSZE im Kontext anderer Initiativen ist das „Normandie-Format“, das auf ein Treffen der Präsidenten Frankreichs, der Russischen Föderation und der Ukraine sowie der deutschen Bundeskanzlerin anlässlich der Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag der Landung der Alliierten in der Normandie zurückgeht. Diesem Treffen folgte eine Zusammenkunft der Außenminister der beteiligten Länder am 2. Juli in Berlin, auf der sie die Entsendung von OSZE-Beobachtern auf die russische Seite der ukrainisch-russischen Grenze forderten.

Die OSZE reagierte auf diese Aufforderung mit einem Konsensbeschluss vom 24. Juli, in dem sich alle 57 Teilnehmerstaaten auf die Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten in Donezk und Gukowo an der Grenze zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine einigten. Nach der Entsendung der SMM und trotz der sich vertiefenden Kluft zwischen einigen der Teilnehmerstaaten war dies das zweite Mal in weniger als sechs Monaten, dass die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten darin übereinkamen, eine Feldpräsenz zu entsenden.

Am 5. September traf die Trilaterale Kontaktgruppe mit Vertretern der Donbass-Region zusammen und einigte sich auf das Minsker Protokoll, das zwölf Punkte enthält, die die Umsetzung des Friedensplans von Präsident Poroschenko und der Initiativen von Präsident Putin erleichtern sollen. Zu ihnen gehören u.a. ein Waffenstillstand, der am selben Tag in Kraft trat, Dezentralisierungsmaßnahmen, die Durchführung von Lokalwahlen, die Freilassung von Gefangenen und ein politischer Dialog.

Das zwei Wochen später unterzeichnete Minsker Memorandum regelte die Modalitäten für die Umsetzung des Waffenstillstands, darunter die Einrichtung einer entmilitarisierten Sicherheitszone entlang einer gemeinsam festgelegten Kontaktlinie.

Auf dem Ministerratstreffen in Basel bekundeten die Teilnehmerstaaten ihre volle Unterstützung für die Minsker Vereinbarungen. Die Trilaterale Kontaktgruppe setzte ihre Beratungen zur Bekräftigung und Stärkung der vollständigen Umsetzung der Vereinbarungen fort, insbesondere des Waffenstillstands, der Freilassung von Geiseln, der Gewährleistung humanitärer Hilfe, der Sicherung der Grenzen und des Abzugs illegaler bewaffneter Verbände aus dem Gebiet der Ukraine.

Initiativen der OSZE-Institutionen und des Sekretariats der OSZE

Wie am Beginn dieses Abschnitts bereits kurz erwähnt, nutzte die OSZE ihren „Werkzeugkasten“ in seiner ganzen Bandbreite. Zusätzlich zur diplomatischen Tätigkeit des Vorsitzes ergriffen die OSZE-Institutionen (OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, HKNM, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/BDIMR) und das OSZE-Sekretariat ebenfalls Initiativen zur Lösung der Krise. Diese und andere Maßnahmen werden im Folgenden kurz dargestellt.⁶

Die OSZE-Institutionen

Die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten, Astrid Thors, und die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, unternahmen ebenfalls mehrere Reisen in die Ukraine, darunter auch ein Aufenthalt auf der Krim vom 4. bis 6. März 2014, um Informationen aus erster Hand zu erhalten und maßgebliche Akteure zu treffen. Die Medienbeauftragte und ihr Büro haben die Situation im Lande genau verfolgt und brachten massive Verstöße gegen die Medienfreiheit, insbesondere in Form von Angriffen auf Journalisten und Einschränkungen der Medienpluralität, zur Sprache. Beide Institutionen haben zahlreiche Erklärungen vor dem Ständigen Rat abgegeben, in denen sie ihre Besorgnis und ihre Empfehlungen zur Behebung von Problemen in den Bereichen nationale Minderheiten und Medien zum Ausdruck brachten.

Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage

Vom 6. März bis zum 17. April 2014 führten das BDIMR und die HKNM auf Einladung der ukrainischen Regierung eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage durch. Der Bericht mit den Befunden und Empfehlungen der Mission wurde am 12. Mai 2014 veröffentlicht.⁷

Wahlbeobachtungsmission

Ebenfalls auf Einladung der Ukraine entsandte das BDIMR 100 Langzeit- und 900 Kurzzeitbeobachter zur Beobachtung der Präsidentschaftswahlen am 25. Mai 2014. Die Wahlbeobachtungsmission gilt als die größte in der Geschichte der Organisation.⁸ Die Wahl wurde positiv bewertet und als „weitgehend in Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen und Grund-

6 Die Aufzählung ist dem „Food-for-thought Paper on lessons identified from recent OSCE crisis response and implementation of the Ministerial Council Decision No. 3/11“ entnommen, das unter der Referenznummer SEC.GAL/118/14 am 15. Juli 2014 in Umlauf gegeben wurde.

7 OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March-1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March-17 April 2014, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/118476>.

8 Vgl. Tana de Zulueta, Monitoring Ukraine's presidential election, 12. Juli 2014, aktualisiert: 16. September 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/121163>.

freiheiten“⁹ bezeichnet. Im Herbst entsandte das BDIMR eine weitere Mission zur Beobachtung der vorgezogenen Neuwahlen zum Parlament am 26. Oktober. Die Mission bestand aus 80 Langzeit- und 630 Kurzzeitbeobachtern sowie 75 Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Das Projekt des nationalen Dialogs

Vom 20. März bis zum 19. April 2014 entsandte die OSZE auf Ersuchen der ukrainischen Regierung ein aus 15 internationalen Experten bestehendes Team in die Ukraine, das im Rahmen eines vom OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine geleiteten „Projekts des nationalen Dialogs“ Bereiche ermitteln sollte, in denen die OSZE die Vertrauensbildung zwischen unterschiedlichen Teilen der ukrainischen Gesellschaft unterstützen könnte. Die Empfehlungen des Projekts für ein zukünftiges Engagement der OSZE zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und des Dialogs in der Ukraine wurden den Teilnehmerstaaten am 30. April 2014 im Ständigen Rat in Wien vorgestellt.

Der OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine

Der Projekt Koordinator führte im Rahmen seines 1999 verabschiedeten Mandats das Projekt des nationalen Dialogs durch und erarbeitete Vorschläge, wie der Dialogprozess auch weiterhin unterstützt werden könnte. Er fungierte außerdem als wichtige erste logistische Anlaufstelle für die Mitarbeiter aus dem Sekretariat und den Institutionen der OSZE sowie für die *First Responders*, die im Zuge des Aufbaus der SMM in der Ukraine eintrafen. Der Projekt Koordinator war bei der Beseitigung administrativer Hürden, vor denen die SMM in den ersten Wochen ihres Einsatzes stand, unverzichtbar.

Das Wiener Dokument

Vom 5. bis 20. März 2014 entsandten 30 Teilnehmerstaaten insgesamt 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter zur Durchführung von Überprüfungsbesuchen auf der Grundlage des Wiener Dokuments 2011 in die Ukraine. Die Ukraine hatte unter Berufung auf Kapitel III zu diesen Besuchen eingeladen. Kapitel III erlaubt die freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten. Ab dem 20. März befanden sich mehrere kleinere, aus unbewaffneten Militärexperten bestehende Inspektionsgruppen vor Ort. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Wiener Dokuments um Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten ersucht, was zu drei gemeinsamen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation führte.

9 Ebenda. Alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.

Erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt

Das Engagement der OSZE in der Ukrainekrise hat die Relevanz der Organisation als Dialogforum und operativer Akteur unter Beweis gestellt. Gleichzeitig hat die Ukrainekrise auch gezeigt, wie wichtig es ist, sich mit der Krise der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit zu befassen. Der Amtierende Vorsitzende hat daher in enger Zusammenarbeit mit dem designierten serbischen Vorsitz des Jahres 2015 und dem deutschen Vorsitz des Jahres 2016 auf dem Ministerratstreffen in Basel einen hochrangigen „Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt“ ins Leben gerufen.

Unter der Leitung des früheren deutschen Diplomaten Wolfgang Ischinger soll dieses unabhängige Gremium die Bemühungen der OSZE-Teilnehmerstaaten um einen inklusiven und konstruktiven sicherheitspolitischen Dialog in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region ergänzen und unterstützen. Die Krise in der und um die Ukraine soll dabei unter einem breiteren Blickwinkel Berücksichtigung finden.

Die Erfolge des Krisenvorsitzes

Zu den größten Erfolgen des Vorsitzes gehört die Positionierung der OSZE als wichtigster operativer Akteur in der internationalen Reaktion auf die Ukrainekrise. Dabei wurden ihr nicht nur von den Teilnehmerstaaten Aufgaben übertragen; vielmehr haben auch andere internationale Initiativen wie das Genfer Format und das Normandie-Format zur Durchführung konkreter Maßnahmen auf die OSZE zurückgegriffen.

Außerdem konnten sich die 57 Teilnehmerstaaten trotz der akuten Krise und gravierender Spannungen auf die Einrichtung der SMM einigen. Aufgrund ihrer unabhängigen Berichterstattung und ihrer lokalen Kontakte wurde die Mission zu einer der vertrauenswürdigsten Quellen für Informationen über die Lage vor Ort. Hinzu kommt ein weiterer Erfolg unter denselben schwierigen Bedingungen: die Entsendung der Grenzbeobachtungsmission, die die Lage an den russischen Kontrollposten Donezk und Gukowo an der russisch-ukrainischen Grenze sowie grenzüberschreitende Bewegungen beobachtet und darüber Bericht erstattet. Die Mission wurde seit der Verabschiedung ihres ersten Mandats im Juli 2014 bereits dreimal verlängert, zuletzt bis zum 23. März 2015.

Ein weiterer Erfolg ist die Mitwirkung der Schweizer Botschafterin Heidi Tagliavini in der aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE bestehenden Trilateralen Kontaktgruppe. Botschafterin Tagliavini war maßgeblich am Zustandekommen der Vereinbarung und Unterzeichnung des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums beteiligt, die noch immer die wichtigsten Dokumente für die Deeskalation und die Stabilisierung der Lage in bestimmten Gebieten in der Ostukraine sind.

Während die OSZE in den 1990er Jahren eine bedeutende Rolle spielte und vielen Ländern in der Phase ihrer Transformation Hilfestellung leistete, litt die Organisation im vergangenen Jahrzehnt zunehmend unter einem gewissen Bedeutungsverlust und einem Mangel an strategischer Orientierung. Für viele Beobachter und Experten hat die Ukrainekrise die Situation radikal verändert. Mit der Ukrainekrise zog die OSZE die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf sich, was manch einen Kommentator dazu veranlasste, von einer „Wiedergeburt der OSZE“ zu sprechen.

Die Tatsache, dass mit Deutschland und Österreich 2016 bzw. 2017 zwei engagierte Länder den OSZE-Vorsitz übernehmen werden, kann als ein weiterer Erfolg der Organisation gewertet werden. In diesem Zusammenhang ist die Einschätzung der deutschen Bundesregierung erwähnenswert, „dass man seit dem Ukraine-Konflikt von einer Neubewertung der OSZE sprechen könne“. In der heutigen Situation komme der Organisation „eine wirklich wichtige Rolle, eine wichtige Funktion“ zu.¹⁰

Der „Routinevorsitz“

Die noch vor 2014 festgelegten zehn Schwerpunkte des Schweizer Vorsitzes waren den folgenden drei Hauptzielen zugeordnet: „Sicherheit und Stabilität fördern“, „die Lebensbedingungen der Menschen verbessern“ und „die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken“.

Trotz des insgesamt schwierigen und gespannten Klimas unter den Teilnehmerstaaten ist es dem Schweizer Vorsitz gelungen, seine Ziele in mehreren seiner Schwerpunktbereiche zu verwirklichen. Darüber hinaus verabschiedete der Ministerrat in Basel zehn Beschlüsse und elf Erklärungen.

Sicherheit und Stabilität fördern

Der Einsatz der OSZE im Nordkosovo gehörte zweifellos zu den Erfolgen des Schweizer Vorsitzes 2014. Er wurde in Absprache mit der Europäischen Union, Serbien und dem Kosovo durchgeführt, um die Implementierung des historischen Abkommens zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina vom April 2013 zu unterstützen. Der Schweizer Vorsitz unterstützte ebenfalls Lokal- und Parlamentswahlen, die erstmals im gesamten Kosovo abgehalten wurden, und trug damit zur Integration von vier weiteren Kommunen in die Rechtsstrukturen des Kosovo bei.

Auf breiterer regionaler Ebene förderte der Vorsitz mit Unterstützung seines Sonderbeauftragten für den Westbalkan, des Schweizer Botschafters Gérard Stoudmann, die Unterzeichnung der „Erklärung über die Rolle des Staates

10 Die Bundesregierung, OSZE-Vorsitz. Mehr Verantwortung für Deutschland, 1. Oktober 2014, unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-01-osze-vorsitz.html;jsessionid=B7475952A105793AD8F0FF1F1D822259.s2t1>.

bei der Lösung der Frage der infolge bewaffneter Konflikte und Menschenrechtsverletzungen vermissten Personen“ der Internationalen Kommission für vermisste Personen (*International Commission on Missing Persons, ICMP*) durch die Präsidenten Kroatiens, Montenegros und Serbiens sowie den Vorsitzenden des Staatspräsidiums von Bosnien und Herzegowina am 29. August 2014 in Mostar. Die Unterzeichnung der Erklärung ebnete den Weg für die weitere Verbesserung der Beziehungen zwischen Staaten und Bürgern auf dem Balkan, vor allem auch zwischen den jüngeren Generationen. Es ist zu hoffen, dass sich weitere Länder in und außerhalb der Region der Erklärung anschließen werden.

Als Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für den Südkaukasus leitete Botschafter Angelo Gnädinger gemeinsam mit Vertretern der EU und der UNO die Internationalen Genfer Gespräche zum Georgienkonflikt. Die monatlichen Treffen im Rahmen des Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanism, IPRM*), in denen der Sonderbeauftragte gemeinsam mit dem Leiter der EU-Beobachtermission in Georgien als Ko-Vermittler fungiert, trugen zur Stabilisierung der Lage in der Region bei. In der zweiten Jahreshälfte konnte der Vorsitz insbesondere im Zusammenhang mit Verhaftungen und der Strafverfolgung eine häufigere direkte Kooperation zwischen den Teilnehmern des IPRM sowie eine deutlich verbesserte Arbeitsatmosphäre feststellen. Der Vorsitz ermöglichte zahlreiche Begegnungen zwischen Künstlern, Studenten, Experten und Behördenvertretern. Außerdem wurde ein regionales OSZE-Jugendnetzwerk ins Leben gerufen, um die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu vertiefen. Der Minsk-Prozess, der sich mit dem Konflikt um Berg-Karabach befasst, besteht derzeit aus einer Serie von hochrangigen *Ad-hoc*-Treffen. Der Amtierende Vorsitzende sprach sich daher Anfang Juni 2014 auf einer Reise in die Region dafür aus, stärker strukturierte und intensivere Verhandlungen über ein Friedensabkommen aufzunehmen. Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe begrüßten den Vorschlag, den US-Außenminister John Kerry bei seinem Treffen mit den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans im September 2014 in Wales und Frankreichs Präsident François Hollande mit den beiden Präsidenten Ende Oktober 2014 erörterten. Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe gaben auf dem Ministerratstreffen in Basel eine Erklärung zum Konflikt um Berg-Karabach ab.

»Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen«

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



Von Vancouver bis Wladiwostok

■ 57 Teilnehmerstaaten
■ 11 Kooperationspartner



Schweiz 2014

Der Schwerpunkt „Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor“ hatte zwei Aspekte: Er erforderte zum einen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und zum anderen geeignete Schritte zur Stärkung der Kapazitäten des Sekretariats und der Feldmissionen in dem Bereich. Während des Schweizer Vorsitzes wurde besonderer Wert auf die kontinuierliche Sensibilisierung für den Verhaltenskodex und die schrittweise Verbesserung seiner Umsetzung gelegt. Erstmals wurden auch Aktivitäten mit Blick auf die Kooperationspartner der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien geplant und durchgeführt. Einen Höhepunkt stellte das 20-jährige Jubiläum des Verhaltenskodex dar. Aus diesem Anlass verabschiedete der Basler Ministerrat 2014 eine „Gedenkklärung zum zwanzigjährigen Bestehen des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“, in der der Verhaltenskodex als einzigartiges, normsetzendes Dokument bezeichnet wurde. Der Schweizer Vorsitz gab außerdem eine Festschrift zum 20-jährigen Bestehen des OSZE-Verhaltenskodex heraus, die dem OSZE-Generalsekretär auf dem Ministerratstreffen vom Amtierenden Vorsitzenden feierlich übergeben wurde. Darüber hinaus bereitete der Schweizer Vorsitz gemeinsam mit der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eine parlamentarische Entschließung zum Verhaltenskodex vor.

Um die Kapazitäten des Sekretariats und der Feldoperationen zu verstärken, beauftragten der schweizerische und der serbische Vorsitz das Sekretariat damit, interne Richtlinien zur Sicherheitssektor-Gouvernanz zu erarbeiten. Im Sekretariat und in den Feldoperationen wurden außerdem entsprechende Kontaktstellen geschaffen. Um Unterstützung für dieses Thema zu erhalten, wurde eine Freundesgruppe unter dem Vorsitz der Slowakei eingerichtet.

Im Bereich konventioneller Rüstungskontrolle und bei der Modernisierung des Wiener Dokuments sind hingegen keine Fortschritte zu verzeichnen. Die Krise in der und um die Ukraine machte es unmöglich, hier voranzukommen. Die Teilnehmerstaaten diskutieren seit 2009 über ein mögliches Mandat für künftige Verhandlungen zur Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. In diesem Zusammenhang fanden informelle Gespräche statt.

In Bezug auf das Wiener Dokument ist es dem Schweizer Vorsitz gelungen, die Errungenschaften und die Inhalte des Dokuments von 2011 zu bewahren, wenn es auch schwer sein wird, es in näherer Zukunft zu modernisieren. Der Bedarf an einem funktionierenden Regime konventioneller Rüstungskontrolle als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit wird bestehen bleiben. Der Helsinki+40-Prozess und der Weisenrat sind mögliche Plattformen für die Suche nach Wegen, den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden.

Die Lebensbedingungen der Menschen verbessern

Im Mittelpunkt des diesjährigen Prager Wirtschafts- und Umweltforums sowie seiner beiden Vorbereitungstreffen stand die Verbesserung der Katastrophenvorsorge. Der Basler Ministerrat verabschiedete einen Beschluss, in dem er nachdrücklich feststellte, dass die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten bei der Katastrophenbewältigung außerordentlich wichtig sei, um Spannungen im Rahmen allgemeiner Bemühungen um Konfliktverhütung zu verringern und gegebenenfalls gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und gut-nachbarliche Beziehungen zu fördern. Während des zweiten Vorbereitungstreffens des Wirtschafts- und Umweltforums 2014 organisierte der Schweizer Vorsitz einen Feldbesuch für Experten und OSZE-Delegierte in den Schweizer Kanton Wallis, der einen Einblick in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Schweizer und den italienischen Behörden bei der Prävention von Naturkatastrophen gab. In Basel verabschiedeten die Minister darüber hinaus einen Beschluss zur Verhütung der Korruption, die sie als potenzielle Quelle politischer Spannungen ausmachten, die die Stabilität und Sicherheit von Teilnehmerstaaten untergräbt.

In der menschlichen Dimension konnte der Schweizer Vorsitz einen großen Teil seiner Ziele verwirklichen. Er unterstützte die Bestellung des ehemaligen deutschen Staatsministers und Bundestagsabgeordneten Michael Georg Link zum neuen Direktor des BDIMR, der sein Amt im Juli antrat. Durch die Veranstaltung regionaler Workshops mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie Gespräche mit den Teilnehmerstaaten, dem BDIMR und anderen internationalen Organisationen in Wien konnte der Vorsitz das Thema Folterprävention wieder weit oben auf der OSZE-Agenda verankern. Auf einer Konferenz des Vorsitzes am 10. und 11. Juni 2014 in Bern rückte zum ersten Mal seit zehn Jahren der Schutz von Menschenrechtsverteidigern wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die hochrangig besuchte internationale Antisemitismus-Konferenz, die am 12. und 13. November 2014 anlässlich des zehnten Jahrestages der Berliner Erklärung der OSZE erneut in Berlin stattfand, und die damit verbundenen Schlussfolgerungen des Vorsitzes ebneten einer auf dem Ministerratstreffen in Basel abgegebenen Erklärung über verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung des Antisemitismus den Weg. Der Schweizer Vorsitz organisierte darüber hinaus die erste OSZE-Überprüfungskonferenz zur Gleichstellung der Geschlechter überhaupt, die die Verabschiedung zweier Ministerratsbeschlüsse nach sich zog. Sie bildete außerdem den Auftakt zu einer Reihe von Konferenzen, die zukünftig alle zwei Jahre stattfinden sollen. Während der erste der beiden Beschlüsse zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beiträgt, forderte der zweite die Teilnehmerstaaten auf, einen Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus dem Jahr 2004 zu erarbeiten.

Dem Schweizer Vorsitz gelang es auch, neue Themen auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen. Die Themen „Entführungen zur Erpressung von Löse-

geld“ und „ausländische terroristische Kämpfer“ wurden bei verschiedenen Gelegenheiten erörtert, was auch die Bemühungen anderer Foren und Organisationen in diesen Fragen widerspiegelte. Beide Themen standen im Mittelpunkt der OSZE-Konferenz zur Terrorismusbekämpfung, die im April in Interlaken stattfand. Die Bemühungen des Schweizer Vorsitzes schlugen sich in den beiden Erklärungen zur Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Phänomens ausländischer terroristischer Kämpfer und bei der Bekämpfung von Entführungen und Geiselnahmen durch terroristische Gruppen zur Erpressung von Lösegeld nieder, die auf dem Ministerratstreffen in Basel verabschiedet wurden.

Nach der Verabschiedung eines ersten Katalogs von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie („Cyber-VBM“) Ende 2013 war das Jahr 2014 deren Implementierung gewidmet. Zentrales Element hierfür ist der Informationsaustausch. Dazu fanden drei Treffen sowie eine Konferenz zum Jahresende statt, die dem Informationsaustausch u.a. über Cyber-Strategien, nationale organisatorische Vereinbarungen und Cyber-Fähigkeiten dienten.

Die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken

Ende 2013 brachten der ukrainische, der Schweizer und der serbische Vorsitz einen „Fahrplan“ für den Helsinki+40-Prozess auf den Weg, in dem acht Themenbereiche in den drei Dimensionen der OSZE sowie weitere dimensionenübergreifende Themen festgelegt wurden. Die Arbeit in den Themenbereichen, für die jeweils ein Koordinator ernannt wurde, begann im Februar.

Die Ereignisse in der Ukraine erschwerten die Arbeit von Beginn an. Einer der Koordinatoren beschrieb den Einfluss der Krise auf die Arbeit aller Koordinatoren treffend mit den Worten: „Die Krise in der und um die Ukraine nahm den größten Teil unserer Zeit und unserer Aufmerksamkeit in Anspruch, um Wege zu finden, die Spannungen zu entschärfen und die Krise zu deeskalieren. Aus diesem Grund stand der Helsinki+40-Prozess bei unseren Beratungen nicht im Vordergrund. Die anhaltende Krise hat uns dennoch auch die Chance gegeben, die Bedeutung unserer Organisation zu erkennen, die sie aufgrund ihrer Fähigkeit hat, zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der Krise ergeben, beizutragen.“¹¹

Infolge des Mangels an Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten wurden im Helsinki+40-Prozess nur bescheidene Fortschritte erzielt. Der Ministerrat verabschiedete allerdings eine Erklärung, in der der serbische Vorsitz aufgefordert wird, den Prozess 2015 fortzusetzen.

Trotz der Spannungen kamen die Teilnehmerstaaten angesichts der Situation in der Ukraine zu der Überzeugung, dass es wichtig sei, die Mediationskapazitäten der OSZE auszubauen. Die entsprechenden Maßnahmen der Schweiz,

¹¹ Zitiert nach: Report on Progress Made Under the Helsinki +40 Process; der Bericht wurde am 22. Juli unter der Referenznummer CIO.GAL/129/14 in Umlauf gebracht.

zu denen u.a. die Schulung von OSZE-Mitarbeitern und Coachings für Mediatoren sowie die Intensivierung der Beziehungen zur Gruppe Unterstützung von Vermittlungsbemühungen (*Mediation Support Unit*) der UNO gehörten, fanden daher breite Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten. Die dadurch verbesserten Fähigkeiten waren auch im Kontext der Situation in der Ukraine hilfreich, insbesondere durch die Teilnahme der OSZE-Mediationsunterstützungsgruppe (*Mediation Support Team*) an den Runden Tischen des nationalen Dialogs.

Während die Zivilgesellschaft in der menschlichen Dimension bereits eine wichtige Rolle spielt, bestand eines der Ziele des Schweizer Vorsitzes darin, die Zivilgesellschaft aus allen Regionen der OSZE in alle drei Dimensionen der Tätigkeit der Organisation im Laufe des Jahres insgesamt stärker einzubeziehen. Hierzu fanden vier regionale Workshops mit insgesamt über 150 Teilnehmern aus mehr als 40 Ländern statt, auf denen über die Verhütung von Folter, über Toleranz, Rechtsstaatlichkeit und spezifische regionale Anliegen wie Hassdelikte auf dem Balkan, die Unabhängigkeit der Justiz im Südkaukasus oder die Vereinigungsfreiheit in Zentralasien diskutiert wurde. Die Workshops trugen auch zu den Empfehlungen bei, die von der Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft in Basel verabschiedet und dem Amtierenden Vorsitzenden übergeben wurden.¹² Ein weiteres Ergebnis dieses Prozesses war die von der Zivilgesellschaft ausgearbeitete „Basler Deklaration zu Toleranz und Nichtdiskriminierung“.

Der Vorsitz war auch bestrebt, die Jugend enger in die Arbeit der OSZE einzubinden, und schuf zu diesem Zweck eine „Modell-OSZE“ für junge Menschen aus den OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Jugendbotschafter handelten einen „Jugendaktionsplan“ mit 144 Empfehlungen aus, die ihre Handlungsprioritäten und ihre Sorgen widerspiegelten und sowohl an die OSZE-Organe als auch an die Teilnehmerstaaten gerichtet waren. Die Modell-OSZE simulierte den gesamten Verhandlungszyklus der OSZE und erhielt große Unterstützung von den Teilnehmerstaaten. In Basel verabschiedeten die Minister eine „Erklärung zur Jugend“, in der sie das Potenzial junger Menschen anerkannten, die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen.

Trotz der schwierigen Lage in der Ukraine kann das 21. Treffen des OSZE-Ministerrats am 4. und 5. Dezember in Basel als Erfolg gewertet werden. Es zog nicht weniger als 53 Minister und 1.300 Teilnehmer an. Außerdem einigten sich die Teilnehmerstaaten in Basel unter dem Schweizer Vorsitz auf nicht weniger als zehn Beschlüsse und elf Erklärungen in allen drei Dimensionen der OSZE sowie zu dimensionenübergreifenden Fragen. Die Teilnehmerstaaten einigten sich auf Beschlüsse und Erklärungen zum größten Teil der zehn zu Beginn des Vorsitzes formulierten Schwerpunkte.

12 Vgl. Civic Solidarity, Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Basel, 4-5 December 2014, CIO.GAL/229/14, 5. Dezember 2014, unter: <http://www.osce.org/cio/129836>.