

International

Schweizer OSZE-Präsidentschaft

Den Ostblock von innen zersetzt

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist ein Kind des Kalten Krieges. Ihre Vorläuferin half, die Teilung Europas zu überwinden.

Von Richard Diethelm

Der 1. August 1975 ist Marianne von Grünigen als weltpolitisches Ereignis im Gedächtnis geblieben. An jenem Tag unterzeichneten in Helsinki 35 Staats- und Regierungschefs die Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Mit dabei waren auch Leonid Breschnew, der langjährige Machthaber der Sowjetunion, und US-Präsident Gerald Ford.

«Die grosse Leistung dieser Konferenz war, dass sich Westeuropa und Nordamerika überhaupt mit der Sowjetunion und ganz Osteuropa an den Verhandlungstisch setzten», sagt von Grünigen, die Grande Dame der Schweizer Diplomatie. In der Tat war es im Kalten Krieg aussergewöhnlich, dass sich die USA mit ihren Verbündeten, der von Moskau dirigierte Ostblock sowie die neutralen und nicht gebundenen Staaten auf Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben in Europa einigten.

Geschickter Baumeister

Von Grünigen hatte zuvor als junge Diplomatin in Bonn erlebt, wie die gespannten Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik den Weg nach Helsinki blockierten. Denn der Sowjetunion ging es in der KSZE vor allem darum, dass der Westen endlich die Nachkriegsgrenzen und damit die Teilung Europas und Deutschlands anerkannte. Die USA und Westeuropa wollten dagegen den Ostblock in erster Linie verpflichten, Grundrechte der Bürger zu achten.

Der in Helsinki besiegelte Kompromiss widerspiegelt sich in der KSZE-Schlussakte. Sie ist gegliedert in drei Hauptkapitel oder «Körbe», wie es damals hiess. Der erste Korb befasst sich mit der politisch-militärischen Sicherheit, der zweite mit der Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft sowie Umwelt und der dritte mit Demokratie und Menschenrechten.

«Die Russen wiesen Vorstösse zur Menschenrechtspolitik und zu einzelnen Menschenrechtsverletzungen als unerlaubte Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staats zurück. Die westlichen Staaten entgegneten, die Bewegungsfreiheit für Journalisten und das Recht von Bürgern, ins Ausland zu reisen, seien keine nationalen Angelegenheiten, sondern Grundrechte», erinnert sich von Grünigen. Die neutralen und ungebundenen Staaten bauten Brücken zwischen

Nach der Wende sahen auch die EU und die Nato ihre Zeit gekommen.

den Fronten. Die Schweiz war in dieser «N+N-Gruppe» sehr aktiv und stellte im späteren Staatssekretär Edouard Brunner einen geschickten Baumeister.

Der «Mister KSZE» genannte Diplomat hatte erkannt, dass die menschliche Dimension der KSZE auf den kommunistischen Ostblock zersetzend wirken konnte: Nach 1975 beriefen sich Bürgerrechtsbewegungen wie die Charta 77 in der Tschechoslowakei sowie Dissidenten und Menschenrechtsaktivisten wie Andrei Sacharow in der Sowjetunion auf die Verpflichtungen, die ihre Regierungen eingegangen waren. In mehreren Staaten entstanden «Helsinki-Komitees», die solche Bewegungen gegen die autoritären Regimes in Osteuropa unterstützten.

Marianne von Grünigen, die seit 2003 die Schweizerische Helsinki-Vereinigung präsidiert, hatte Mitte der 80er-Jahre als stellvertretende Schweizer Botschafterin in Moskau und ab 1987 als Botschafterin in Finnland verfolgt, wie die Sowjetunion und der Ostblock in eine existenzielle Krise schlitterten. Sie ist überzeugt: «Die KSZE trug wesentlich dazu bei, dass es in Europa 1989/90 zur Wende kam.» Vom früheren US-Präsidenten Ford ist das Bonmot überliefert, die KSZE-Schlussakte sei der «erste Sarg-



Leonid Breschnew in Helsinki: Am 1. August 1975 wurde in Finnland die KSZE-Schlussakte unterzeichnet. Foto: DDP Images

OSZE 57 Mitgliedsstaaten

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zählt von Albanien bis Zypern 57 Mitgliedsstaaten; jüngstes Mitglied ist die Mongolei. Die OSZE hat ihren Hauptsitz in der Wiener Hofburg; ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte ist in Warschau stationiert, ihr Hoher Kommissar für nationale Minderheiten in Den Haag und ihre Beauftragte für Medienfreiheit in Wien. Die Organisation verfügte 2013 über ein Budget von 145 Millionen Euro. 2119 der 2690 Mitarbeitenden waren letztes Jahr bei 16 Einsätzen in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien tätig. (di)

nagel des Kommunismus» gewesen. 1990 herrschte denn auch am KSZE-Gipfel in Paris euphorische Stimmung über den überwunden geglaubten Ost-West-Gegensatz. Es «breche ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an», heisst es in der «Charta von Paris für ein neues Europa». Botschafterin von Grünigen, die zuvor in Wien mit einem schwedischen und einem finnischen Botschafter die Verhandlungen über die Charta koordiniert hatte, sagt: «Die KSZE stand damals vor der grossen Frage: Haben wir mit dem Ende des Kalten Krieges unsere Arbeit getan? Oder setzen wir den Grundstein für eine neue Ordnung in Europa?»

Stützt man allein auf Erklärungen ab, die in der ersten Hälfte der 90er-Jahre verfasst wurden, hätte die KSZE im «neuen Europa» eine massgebende Akteurin werden sollen. 1995 wertete man sie zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auf. Doch nach der Wende sahen die Europäische Gemeinschaft (die heutige EU), die Nato und der Europarat ebenfalls ihre Zeit gekommen, um in der neuen Sicherheitsordnung Europas eine Rolle zu spielen. Russland wollte anfänglich die OSZE als geografisch weit gespannte Sicherheitsorganisation stärken, um - unausgesprochen - die von den Amerikanern dominierte Nato zu schwächen. Doch Moskau machte die Rechnung ohne den Wirt: Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und weitere osteuropäische Staaten suchten ihr Heil unter dem militärisch potenten Schutzschirm der Nato und in der EU.

«Mit der Osterweiterung der EU und der Nato setzte die Krise der OSZE ein», stellt der Historiker und Forscher am Zentrum für Sicherheitsstudien (CSS) der ETH Zürich, Christian Nünlist, fest. Russland habe sich von der OSZE auch entfremdet, weil diese sich mehr und

mehr zu einer reinen Menschenrechtsorganisation entwickelte. «Das ist zwar gut für den Westen», sagt Nünlist. Aber Moskau beklage mit einem gewissen Recht, die OSZE dürfe sich nicht nur für die Menschenrechte einsetzen. «Für Moskau sind die politisch-militärische Sicherheit und stabile Wirtschaftsbeziehungen wichtiger.»

In den ersten zwei Jahrzehnten hatte die KSZE vor allem auf Massnahmen gesetzt, die bezüglich militärischer Sicherheit gegenseitig Vertrauen schufen. So kündigten die Gegner im Kalten Krieg grössere Manöver an, und ab Mitte 1980 erlaubten Moskau und Washington sogar gegenseitige militärische Inspektionen vor Ort. Höhepunkt dieser Bemühungen war der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, den die 22 Staaten der damaligen Nato und des inzwischen aufgelösten Warschauer Paktes 1990 am KSZE-Gipfel in Paris unterzeichneten. Als Folge wurden 60 000 konventionelle Waffensysteme abgerüstet.

Gefragte Wahlbeobachterin

Die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini erlebte gegen Ende der 90er-Jahre unmittelbar, wie Moskau auf Distanz zur OSZE ging. 1995 hatte sie an der ersten OSZE-Friedensmission in Tschetschenien teilgenommen. Im Jahr 2000 ernannte sie der österreichische OSZE-Vorsitz zur Sondergesandten für Missionen im konfliktreichen Kaukasus. Darauf war Tagliavini während fünf Jahren UNO-Sondergesandte und leitete die Militärbeobachtermission in Georgien. 2008 untersuchte sie für die EU den Krieg zwischen Georgien und Russland um die abtrünnigen georgischen Gebiete Südossetien und Abchasien. In diesem Krieg verstiessen Tiflis wie auch Moskau eklatant gegen Grundsätze der OSZE.

«Nach der Wende von 1989 traten der triumphierende Westen und allen voran die USA gegenüber den Mitgliedsstaaten aus dem Osten so auf, als wollten sie diese «unterentwickelten» Länder erziehen, damit sie demokratisch werden», sagt Tagliavini. Der Kreml und autoritäre Regierungen von Staaten im Einflussbereich Russlands empfanden dies als erniedrigend. Am OSZE-Ministerrat von 2000 in Wien platze dem russischen Aussenminister Igor Iwanow der Kragen. In einer emotionalen Rede betonte er, Russland habe genug von der Bevormundung durch den Westen. Noch deutlicher wurde Wladimir Putin 2007 an der Münchner Sicherheitskonferenz. Der Präsident Russlands warf indirekt den USA und ihren westlichen Verbündeten vor, sie verwandelten die OSZE in ein «vulgäres Instrument», um ihre Interes-

sen gegenüber anderen Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Im selben Jahr sistierte Moskau einseitig den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa.

Heidi Tagliavini hält die OSZE als «Organisation mit Softpower» trotzdem weiterhin für nützlich. In Bezug auf die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte sei es von Vorteil, dass die Mitgliedsstaaten der OSZE politische Verpflichtungen eingehen und nicht rechtliche, die das Risiko von Sanktionen nach sich ziehen. «Demokratie kann man Staaten nicht mit der Peitsche eintreiben. Es braucht dazu viel Geduld und Überzeugungsarbeit», sagt die inzwischen pensionierte Diplomatin. Beispielfähig arbeite das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Es beobachtet seit 1992 in Ländern des ehemaligen Ostblocks die Wahlen. «Unter dem Einfluss der OSZE und des Europarats haben diese Staaten wichtige Reformen durchgeführt», betont Tagliavini, die seit 2009 Einsätze von OSZE-Wahlbeobachtern bei vier Urnengängen in der Ukraine, in Russland und Armenien geleitet hat.

ETH-Forscher Nünlist nennt die Wahlbeobachtung, die Mediation, die Stärkung von Grenzsicherheit, Polizeireformen, die Bekämpfung von Korruption und Menschenhandel sowie den Schutz der Medienfreiheit «wichtige Nischen», welche die OSZE trotz ihres Bedeutungsverlustes noch besetzt. Er schliesst nicht aus, dass die Organisation wegen der wachsenden Spannungen zwischen Moskau und Washington künftig wieder eine wichtigere Rolle spielen wird. «Ihr wichtigstes Markenzeichen war stets, Gegensätze zu überwinden und ideologische Trennlinien abzubauen», sagt Nünlist.

Tages-Anzeiger

Richard Diethelm

Mit diesem Artikel verabschiedet sich Richard Diethelm (di.). Der studierte Ökonom stiess Ende 1976 als Volontär zum «Tages-Anzeiger». In seiner langen Laufbahn war Richard Diethelm Redaktor in den Ressorts Region, Wirtschaft, Inland, Ausland und im «Magazin». Sein besonderes Interesse galt der Vielfalt der Schweiz, die er als Korrespondent im Bundeshaus (1985-1989) und in der Westschweiz (2006-2012) sowie als Leiter des Inlandressorts (1991-1996) ergründete. Seit zwei Jahren engagiert sich Richard Diethelm stark im Kulturleben seiner Wohngemeinde Stäfa und geht daher mit 62 in Pension. Wir danken ihm herzlich für sein Engagement und wünschen ihm alles Gute. (TA)

Wie die

Bern musste härter um di

Von Luciano Ferrari

Die Kurzversion, wie die Schweiz zur OSZE-Präsidentschaft kam, klingt harmlos: Die USA, Deutschland und andere westliche Staaten forderten Bern zur Kampfkandidatur gegen Serbien auf. Dabei hatte Belgrad die OSZE-Präsidentschaft im geschichtsträchtigen Jahr 2014 übernehmen wollen. Denn es war der bosnisch-serbische Nationalist Gavrilo Princip gewesen, der am 28. Juni 1914 in Sarajewo den Ersten Weltkrieg ausgelöst hatte. Nun sollte 100 Jahre später der serbische Vorsitz in der OSZE den Wandel des Landes zu einem friedliebenden Mitglied der Staatengemeinschaft belegen. Eine Kampfkandidatur der Schweiz wäre deshalb in Belgrad als Affront empfunden worden. Bern befreite sich raffiniert aus der verzwickten Lage, indem es eine Novität in der OSZE anregte: eine Doppelkandidatur mit Serbien für die Jahre 2014 und 2015. Froh über diesen verständlichen Kompromiss, stimmten die übrigen 55 OSZE-Staaten zu.

So weit die stark verkürzte Fassung der Geschichte. In Wirklichkeit gestaltete sich der diplomatische Prozess weit weniger verständlich. Es ist ein eigentlicher Krimi: Die Schweiz erkannte sofort die aussenpolitische Chance eines OSZE-Vorsitzes. Zumal er ihr von «den Grossen» in der Organisation angeboten wurde, den USA und der EU. Sie wollte aber ihr Interesse nicht allzu offen zeigen. Nicht nur, weil man Serbien nicht vor den Kopf stossen durfte. Es war auch klar, dass im weiteren Prozess noch etliche Hindernisse auftreten würden.

Neue Irritationen verhindern

Als leicht erwies es sich zunächst, die Zustimmung Serbiens zu erlangen. Die war aus zwei Gründen wichtig: Erstens gehört Serbien der Stimmrechtsgruppe an, die der Schweiz einen Sitz im IWF-Exekutivrat sichert. Zweitens war das Verhältnis durch die frühe Schweizer Anerkennung Kosovos belastet. Neue Irritationen mussten verhindert werden. Die damalige Aussenministerin Micheline Calmy-Rey leitete folglich eine Reihe von Schritten ein, die dazu führen sollten, dass die Schweiz sich nicht selbst bewerben musste, sondern offiziell von Dritten zu einer Doppelkandidatur mit Serbien aufgefordert wurde. Das klappte: Am 3. Oktober 2011 wurde Bern vom damaligen litauischen Vorsitz angefragt, ob es zu einer «Paketlösung» mit Serbien bereit sei. Die Schweiz signalisierte «ein gewisses Interesse», erinnert sich ein beteiligter Diplomat. Am 6. Oktober folgte die schriftliche Anfrage durch Serbien, das in der Zwischenzeit zur Einsicht gebracht worden war, dass die Paketlösung die einzige Möglichkeit war, zu einer OSZE-Präsidentschaft zu kommen.

Komplizierter war, die USA für eine Doppelkandidatur zu erwärmen. Amerika dachte an eine Kampfkandidatur der Schweiz. Doch auch hier gelang es Calmy-Rey am Telefon mit der damaligen US-Aussenministerin Hillary Clinton am 24. Oktober 2011, sich den Rückhalt Washingtons zu sichern. Offenbar versprachen sich die Amerikaner von der Doppelkandidatur, dass die Schweiz ein Auge auf die folgende serbische Präsidentschaft von 2015 behalten würde. Bern war bereit, das Risiko einzugehen.

Von diesem Moment an wussten alle Beteiligten, dass der nächste Stolperstein in Deutschland wartete. Denn am 23. August war ein Treffen des damaligen serbischen Präsidenten Boris Tadic mit Kanzlerin Angela Merkel in Belgrad schlecht verlaufen. Merkel hatte eine Anerkennung Kosovos als Bedingung für die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen gestellt. Doch Tadic zeigte sich widerborstig: «Serbien wird Kosovo nicht anerkennen», beharrte er bei der gemeinsamen Pressekonferenz. Merkel reiste verärgert ab. Das Verhältnis zwischen den beiden sei fortan belastet gewesen, sagen involvierte Kreise.

In schwierigen Verhandlungen rang deshalb die Schweiz zwei Monate später, am 23. November 2011, Belgrad ein wich-