

## „Die Rolle der Schweiz bei der Friedensförderung in Europa“

### Fazitbericht: 3. Netzwerkanlass vom 10. Mai 2019, Universität Bern

Am dritten Netzwerkanlass des FORUM SICHERHEIT SCHWEIZ nahmen über 60 interessierte Personen teil. Vertreter von europäischen Botschaften, der Wirtschaft, von Behörden sowie Studierende trafen sich zum Austausch über die wichtige Rolle der OSZE und das Engagement der Schweiz bei der Friedensförderung in Europa. OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger machte in seinem Inputreferat unmissverständlich klar, wie stark sich die geostrategische Sicherheitsarchitektur in den letzten Jahren weltweit verändert hat und neue Konflikte und Krisen entstehen liess. Dies erschwert die Aufgaben multilateraler Organisation wie der OSZE massiv, wie das Beispiel der Ukraine anschaulich aufzeigt. In der Paneldiskussion erläuterten vier Schweizer Experten aus unterschiedlichen Institutionen, warum die Schweiz in komplexen Missionen wichtige Aufgaben zur Konflikteindämmung und zur Friedensförderung wahrnehmen kann und muss – gerade als neutrales, allianzfreies und unabhängiges Land.

Thomas Greminger, Generalsekretär der OSZE und Botschafter, informierte die Teilnehmenden zuerst über Geschichte, Struktur und die Prinzipien der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, kurz OSZE. Mit 57 Teilnehmerstaaten aus Nordamerika, Asien und Europa ist die OSZE heute die weltweit grösste regionale Sicherheitsorganisation. Die Ursprünge der OSZE gehen zurück auf die Schlussakte von Helsinki 1975 beziehungsweise die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), das wohl **wichtigste Dialogforum zwischen Ost und West** im Kalten Krieg. Im Rahmen der KSZE fanden in den 1970er- und 1980er-Jahren diverse Konferenzen statt, welche eine wachsende Anzahl von **politischen Selbstverpflichtungen** (*Soft Law*) generierten und zum Aufbau eines heute starken *OSZE-Acquis* beigetragen haben.

Ein angesichts der heutigen politischen Spannungen einzigartiger Vorteil der OSZE ist, dass **von Vancouver bis Wladiwostok alle am selben Tisch** sitzen, grosse und kleine Länder, sowohl die USA als auch Russland. Die OSZE verfügt über einen umfassenden Sicherheitsbegriff und ist eine ständige und konsensbasierte Dialogplattform: Die 57 Botschafter der OSZE-Teilnehmerstaaten treffen sich wöchentlich und streben eine praktische Zusammenarbeit an (vgl. Abbildung 1).

### Was ist die OSZE?

#### Was macht uns aus?

- Inklusive Mitgliedschaft
- Umfassenden Sicherheitsbegriff
- Starkes Fundament von Grundsätzen und politischen Verpflichtungen
- Plattform des ständigen Dialogs
- Spezialisiertes Know-how und Toolbox
- Engagement vor Ort



Abbildung 1: Charakteristika der OSZE

## Konfliktmanagement in der Ukraine als Kernaufgabe

Eine wichtige Aufgabe der OSZE ist die Konfliktprävention. Dies beinhaltet einerseits **frühzeitige, präventive Massnahmen** zur Verhinderung von Krisen, andererseits die Auseinandersetzung mit **akuten Sicherheitskrisen**, wie beispielsweise in der Ukraine. Das Krisenmanagement in und um die Ukraine ist gemäss OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger momentan die Top-Priorität der OSZE: Mit gegen 1'400 Mitarbeitenden ist die dortige **OSZE-Sonderbeobachtungsmission** die grösste ihresgleichen. 80% der Mittel dienen dabei der Überwachung des Waffenstillstands im Donbass. Die Mission versorgt die internationale Gemeinschaft mit objektiver Berichterstattung aus dem Konfliktgebiet. Mittels ständiger Interventionen erwirkt sie aber auch lokale Waffenruhen. Diese **Windows of Silence** sind essentiell für die Zivilbevölkerung, da nur so grundlegende Infrastrukturen wie Trinkwasser, Heizung oder Strom aufrechterhalten werden können.

Konfliktmanagement betreibt die OSZE nicht nur in der Ukraine, sondern auch im Rahmen der **Langzeitkonflikte** in Moldau (Transnistrien), Georgien (Südossetien, Abchasien) und Armenien/Aserbaidschan (Berg-Karabach). Thomas Greminger erklärte, dass die OSZE in diesen Konflikten grundsätzlich zwei Aufgaben wahrnimmt: Einerseits erfüllt sie eine unterstützende Rolle im Vermittlungsprozess und andererseits versucht sie, eine zusätzliche Eskalation der Konflikte zu verhindern.

## Umfassendes Sicherheitsverständnis der OSZE

Im politisch-militärischen Bereich arbeitet die OSZE grundsätzlich mit der Schaffung und Anwendung **vertrauens- und sicherheitsbildender Massnahmen** im Bereich der Rüstungskontrolle. Konkrete Projekte sind beispielsweise die Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen, die Entsorgung gefährlicher Chemikalien oder die Minenräumung. Fragen der politisch-militärischen Dimension werden im Rahmen des **Forums für Sicherheitskooperation (FSK)** der OSZE geregelt, dem die Schweiz von Januar bis April 2019 vorsass. Im nichtmilitärischen Bereich befasst sich die OSZE seit vielen Jahren mit einer Vielzahl **transnationaler Bedrohungen**, welche per Definition nur in Kooperation angegangen werden können, so zum Beispiel die Terrorismusbekämpfung sowie die Vertrauensbildung im Cyberspace.

Die OSZE beschäftigt sich jedoch nicht nur mit klassischen Sicherheitsrisiken, sondern auch mit den Bereichen *Wirtschaft und Umwelt, Menschenrechte* und *Medienfreiheit und -entwicklung*. So werden bestimmte Teilnehmerstaaten beispielsweise bei Ausbau und Sicherung von **transnationalen Verkehrsrouten** und Energienetzen, dem Umstieg auf **nachhaltige Energieformen** oder der Nutzung neuer digitaler Technologien unterstützt. In Bezug auf die Menschenrechte werden Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft und die Staaten aufgefordert, über die Einhaltung ihrer Verpflichtungen **Rechenschaft** abzulegen.

## Polarisierung und Deal Making fordern Multilateralismus heraus

Das derzeit hochgradig polarisierte, antagonistische, unberechenbare und instabile Sicherheitsumfeld stellt eine grosse Herausforderung für die Arbeit der OSZE dar, betonte Thomas Greminger. Problematisch seien insbesondere der **abnehmende Wille zur Zusammenarbeit** sowie das **Vertrauentief** unter den Schlüsselakteuren der europäischen Sicherheit. Der OSZE-Generalsekretär machte klar: «Wir sind in einer Zeit, in welcher der Multilateralismus ganz generell unter Beschuss ist.

Im Moment scheinen Unilateralismus, Bilateralismus und Deal-Making stärker in Mode zu sein als Ansätze der kooperativen Problemlösung und Sicherheit. Das wirkt sich zwangsläufig auch auf die Arbeit der OSZE aus.»

Während die harte Sicherheit bzw. die Territorialverteidigung heute wieder aufblühen, werde bei Investitionen in die kooperative Sicherheit jeder einzelne Franken umgedreht. Es herrsche ein **Klima der Konfrontation**: Die OSZE-Debatten seien stärker als früher geprägt von Schuldzuweisungen und der Wiederholung ewig gleicher Positionen, die oftmals direkt von den Webseiten der jeweiligen Aussenministerien stammen könnten. «Viele der politischen Verpflichtungen, die sich die OSZE in den 1990er-Jahren gegeben hat, fänden heute vermutlich keinen Konsens mehr», so Thomas Greminger.

## Internationaler Kontext

- Zunehmende Polarisierung
- Mangel an Vertrauen  
(zwischenstaatlich und innerhalb der Staaten)
- Krise der multilateralen Ordnung/multilaterale Institutionen werden in Frage gestellt
- Bedrohungen und Herausforderungen stets größer und komplexer
- Gefahr gewaltsamer Konflikte steigt



*Abbildung 2: Herausforderungen im internationalen Kontext*

## Vier Ansätze zur Stärkung der kooperativen Sicherheit

Angesichts der blockierten formellen Dialogforen ist es gemäss dem OSZE-Generalsekretär zentral, **informelle Dialogräume** zur konstruktiven Problemlösung zu schaffen. Zweitens müssen **Interessenkonvergenzen** (z.B. Terrorismusbekämpfung, Cybersicherheit oder Bekämpfung des Menschenhandels) genutzt werden, um das Vertrauen zwischen den Staaten wiederherzustellen. Drittens ist der Aufbau von Partnerschaften zwischen verschiedenen multilateralen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren notwendig, um das Synergie-Potenzial auszuschöpfen. Zentral ist letztlich aber auch die interne Reformierung der OSZE, um künftigen, wachsenden Herausforderungen gewachsen zu sein. All dies bedinge jedoch, dass die einzelnen OSZE-Staaten die **Vorteile der kooperativen Sicherheit** erkennen und die Werkzeuge der OSZE bestmöglich nutzen, so Thomas Greminger.

## Besorgniserregende Sicherheitslage in Europa

In der anschliessenden Paneldiskussion, geleitet von FSS-Geschäftsführer Fredy Müller, wurde die Rolle der Schweiz bei der europäischen Friedensförderung aus verschiedensten Perspektiven beleuchtet. Neben Thomas Greminger nahmen Vertreter der Politik, der Schweizerischen Friedensstiftung *swisspeace*, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie des Schweizer Militärs teil.

Auf die allgemeine Sicherheitslage Europas angesprochen, betonte Thomas Greminger, dass die Situation in Europa momentan durchaus besorgniserregend ist. Als Beispiele nannte er die Konfliktlage im Donbass sowie die Annexion der Krim. Die in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaute

**regelbasierte Sicherheitsordnung zerbröckelt**, militärisches Risikomanagement ist wieder zum Thema geworden. David Lanz, Ko-Leiter des Bereichs Mediation bei *swisspeace*, bestätigte, dass die Sicherheitslage in Europa unberechenbarer geworden ist – mit der OSZE und ihrem breiten Instrumentarium verfüge man jedoch über eine ideale Organisation, um auf grössere Krisen zu reagieren. Die Ukraine-Krise konnte zwar nicht gelöst werden, die Eindämmung des Konflikts stelle jedoch bereits eine Errungenschaft dar. Langfristige Fortschritte seien im momentanen Zustand der europäischen Sicherheitsarchitektur in der Tat wenig realistisch, meinte auch Romain Thomas Markwalder, Stv. Koordinator OSZE beim EDA.

### **Vernachlässigung einer internationalen Perspektive im Parlament**

Es besteht über alle Parteien hinweg ein gewisser Grundkonsens für die Bedeutung der aussenpolitischen Tätigkeit der Schweiz in der Friedensförderung, so Beat Flach, Nationalrat der GLP und Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission. Die deutlichen Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld Europas würden sich jedoch zu wenig in der Arbeit der Sicherheitspolitischen Kommission niederschlagen. Die Sicherheitspolitik der Schweiz hat einen starken Fokus auf die Schweizer Armee; dass man nur wenige Stunden Flugzeit entfernt von einem ganz grossen Krisenherd lebt und deshalb auch in die **Sicherheit ausserhalb der Landesgrenzen investieren** muss, gehe oftmals vergessen, so der GLP-Nationalrat.

Thomas Greminger erwiderte daraufhin, dass kein einziges Land dieser Welt seine sicherheitspolitischen Herausforderungen ganz allein bewältigen kann. Insbesondere bei zentralen zukünftigen Problemen, wie etwa den sicherheitspolitischen Konsequenzen von **Artificial Intelligence** oder des **Klimawandels**, seien kooperative Ansätze unabdingbar. «Vertrauenskiller», wie etwa der Ukraine-Konflikt, müssen aber ebenso angegangen werden, um Vertrauen wieder aufbauen zu können.

### **Plädoyer für die kleinen Schritte und Pragmatismus**

«Wir müssen uns alle bewusst sein, dass europäische und internationale Konflikte auch die Schweiz unmittelbar betreffen, sei es durch wirtschaftliche Kosten, Migration oder Terrorismusbedrohung. Wir müssen deshalb in die Fähigkeit investieren, diese Konflikte zu lösen», meinte David Lanz. Die **weltweiten Gesamtkosten der bewaffneten Gewalt** belaufen sich laut Zahlen des Australischen Institute for Economics and Peace jährlich auf rund **15 Billionen US-Dollar**. Allein diese Tatsache stellt gemäss dem *swisspeace*-Vertreter einen Anreiz dar, um Investitionen in Konfliktmanagement und Konfliktlösung zu erhöhen.

Oft seien übergeordnete politische Lösungen zwar nicht sofort möglich. Mittels kleiner Schritte kann jedoch eine Grundlage geschaffen werden, um den Konflikt später im Rahmen eines veränderten politischen Kontexts zu lösen. Auch Thomas Greminger betonte, dass pragmatische Lösungsansätze unter dem politischen Radar gesucht werden müssen, wenn der politische Prozess blockiert ist. Dadurch könne Vertrauen aufgebaut und oft auch eine **humanitäre Wirkung** erzielt werden.

### **Die allianzfreie Schweiz als glaubwürdiger Vermittler ohne Regionalagenda**

David Lanz griff an dieser Stelle auf Erfahrungen aus seiner früheren Tätigkeit bei der OSZE zurück, wo er selbst in die Ukraine entsandt worden war. Viele positive Beiträge der Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine seien nur möglich, weil die OSZE pragmatisch vorgeht und sowohl auf der regierungskontrollierten Seite als auch im von Separatisten kontrollierten Gebiet aktiv ist. Die neutrale

und allianzfreie Schweiz habe während ihrem OSZE-Vorsitz 2014 bei der Schaffung der Mission eine wichtige Rolle gespielt, die ihr international grosse Anerkennung einbrachte.

Thomas Greminger bekräftige diesen Punkt. Als unparteilicher, unverdächtigter Akteur ohne Regionalagenda und mit hochprofessioneller Diplomatie hat die Schweiz viel zu bieten auf diesem Gebiet. Das allein ist jedoch nicht ausreichend – ohne **politische Bereitschaft** und den OSZE-Vorsitz im Jahre 2014 hätte die Schweiz im Ukraine-Konflikt nicht eine derart zentrale Rolle spielen können. In diesem Kontext hofft der OSZE-Generalsekretär, dass die Schweiz weiterhin in multilaterale Institutionen investiert und sich als Vorreiter der kooperativen Sicherheit positioniert und profiliert.

### **Der FSK-Vorsitz der Schweiz in der OSZE**

Romain Thomas Markwalder vom EDA ergänzte, dass man in der OSZE heute mit dem arbeiten muss, was vorhanden ist. Konkret sind dies die Verpflichtungen, welche die Staaten schon vor Jahrzehnten eingegangen sind. Es ist wichtig, den momentan schwächeren Multilateralismus zu stärken und hinauszutragen, dass die OSZE als **Sicherheitsgemeinschaft im Dienst der Menschen** steht. «Im Rahmen des FSK-Vorsitzes haben wir deshalb nicht das Rad neu zu erfinden versucht, sondern das Einverständnis der Teilnehmerstaaten gefördert, damit diese die **bestehenden Verpflichtungen** besser umsetzen», so der Vertreter des EDA. Mit diesem Vorgehen konnten kleine, aber konkrete Fortschritte erzielt werden, was dem Tenor des Panels hinsichtlich der zeitgemässen Förderung von Sicherheit und Stabilität in Europa entsprach.

### **Friedensförderung als moralische Pflicht der Schweiz**

Margret Kiener Nellen, SP-Nationalrätin und Präsidentin der OSZE-Delegation der Schweizer Bundesversammlung, unterstrich in diesem Zusammenhang die hervorragende Unterstützung der parlamentarischen OSZE-Delegation durch die Schweizer Diplomatie, das EDA und das Verteidigungsdepartement VBS. Der parlamentarischen Versammlung der OSZE stehen die wichtigen **Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht** zur Verfügung. Diese erlauben es den Parlamenten, ihre jeweilige Regierung bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen. «Seit ich im Spital in Dnipropetrowsk die verkohlten Gesichter der Männer gesehen habe, weiss ich, dass ich meine Zeit und auch diejenige meiner Delegation einsetzen muss, um Gespräche zu führen und den Weg für Verhandlungen zu öffnen.»

Die Berner Nationalrätin fügte an, dass ihr als Frau zudem die Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrates am Herzen liegt, wonach bei Friedensverhandlungen, Vermittlungen und Mediationen grundsätzlich Geschlechterparität gilt, Frauen also zur Hälfte in die Verhandlungen miteinbezogen werden müssten. Abschliessend betonte Margret Kiener Nellen, dass man im OSZE-Raum zu einer **Kultur des Friedens** mutieren muss, weg von einer Kultur des Kriegs.

Beat Flach zeigte sich überzeugt, dass die Schweiz als kleiner Player in einer immer komplexeren Welt gefordert ist, den Dialog weiter zu fördern und den Frieden entsprechend zu sichern. Dies liegt im **Eigeninteresse der Schweiz**, zumal die Allianzfreiheit gleichzeitig bedeutet, keine Verbündeten zu haben. Die Schweiz müsse Schraube um Schraube andrehen. «Frieden zu haben ist nicht etwas Selbstverständliches in einem Europa, das sich über Jahrhunderte bekriegt hat», so der Aargauer GLP-Nationalrat. Die Schweiz müsse in diesem Kontext Verantwortung übernehmen, die Hoffnung nicht verlieren und der Destabilisierung Europas entgegenzutreten.

## Die Rolle der Schweiz bei der Friedensförderung im Kosovo

Der letzte Teil der Paneldiskussion fokussierte auf die Rolle der Schweizer Armee im Kosovo im Rahmen der Swisscoy, wobei mit Oberst Reto Ulrich Flühmann, im Jahr 2014 Kommandant der Swisscoy, ein Experte Auskunft geben konnte. Oberst Flühmann erklärte, dass die Schweiz seit mittlerweile 20 Jahren einen kleinen, aber wichtigen Beitrag zur Friedensförderung im Kosovo leistet. Im Rahmen seiner Tätigkeit bei der Swisscoy konnte er in einem multinationalen Team mit Einheimischen sprechen, die Situation beobachten und das Aufflammen weiterer Konflikte verhindern.

Auf die etwas provokative Frage des Gesprächsleiters, ob es die Mission im Kosovo denn überhaupt noch brauche, meinte Reto Flühmann, dass die Mission im Kosovo nicht einfach erledigt sei, nur weil nicht mehr geschossen wird. Nur dank der Präsenz der KFOR [Kosovo Force] sei die Lage nach wie vor stabil. Die Aufgaben der Swisscoy haben sich in den letzten Jahren aber stark verändert: Schweizer Infanteristen sind keine mehr vor Ort, dafür wurde verstärkt in den **Aufbau der Dialogfähigkeit** mit der Bevölkerung und Schlüsselpersonen aus der Politik investiert. «Wir sind im Kosovo sichtbar, nehmen uns aber auch den Problemen der Einheimischen an», so Reto Ulrich Flühmann. Friedensförderung beginne bereits im ganz Kleinen. Die Swisscoy könne mit ihrem Engagement den Konflikt nicht allein lösen. Durch die **Vermittlung von Bedürfnissen der Bevölkerung** zu NGOs oder anderen Nationen kann die Schweiz aber einen wesentlichen Beitrag leisten. «Im Kosovo teilen sich 1'300 Kilometer entfernt von uns auch heute noch vier Gebrüder eine Windjacke im Winter.» Um etwas bewirken zu können, müsse man oft gar nicht so weit schauen, so der Swisscoy-Vertreter abschliessend.

In ihrem Schlusswort dankte Claudia Hollenstein, Vize-Präsidentin des FSS, den anwesenden Experten für ihre wertvollen Ausführungen und den anwesenden Teilnehmern für ihr grosses Interesse. Sie forderte gleichzeitig auf, das am Anlass erworbene wichtige Wissen hinauszutragen, damit es möglichst viele Menschen erreichen kann.

---

Wir danken unserem Event-Partner:

