

Der Bund, 2014-01-15

Wie die Schweiz den Vorsitz ergatterte

Bern musste härter um die Präsidentschaft kämpfen, als gemeinhin bekannt ist. Burkhalter erntet die Früchte von Calmy-Reys Einsatz.

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 Sarajevo 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 versöhnlichen 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 versöhnlich. 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 wichtiges Zugeständnis ab. Um deutschen Bedenken gegenüber serbischer Einflussnahme in Kosovo vorzubeugen, einigte man sich darauf, für 2014 und 2015 einen Schweizer zum OSZE-Sonderbeauftragten «für Kosovo» zu ernennen. Die grundsätzliche Einigung wurde in einer gemeinsamen Stellungnahme publiziert. Die Nominierung des Schweizer Sonderbeauftragten hingegen legte man - wohl auch, um Serbien eine gewisse Gesichtswahrung zu erlauben - lediglich in einem internen Papier fest (den sogenannten Principles of Cooperation).

Grosse deutsche Skepsis

Damit schien das Ziel in Griffnähe, am OSZE-Ministertreffen in Vilnius vom 6. und 7. Dezember 2011 die Doppelkandidatur unter Dach und Fach zu bringen. Doch da begannen die Schwierigkeiten erst: Die deutsche Skepsis gegenüber Serbien war grösser als erwartet. Jedenfalls forderte der damalige Aussenminister Guido Westerwelle, der Schweizer Sonderbeauftragte sollte nicht nur für Kosovo, sondern auch für Bosnien zuständig sein. Das brachte die Schweizer Diplomatie ins Zittern. Beteiligte erinnern sich, dass nur der Einsatz Calmy-Reys die Situation rettete. Sie brachte ihren serbischen Gegenpart, Vuk Jeremic, dazu, das Mandat des Schweizer OSZE-Sonderbeauftragten neu auf den ganzen «Westbalkan» auszudehnen.

Doch kaum war diese Klippe umschifft, meldete Albanien seine Opposition an. Das Nachbarland Kosovo teilte mit, es werde der Doppelpräsidentschaft an diesem Treffen nicht zustimmen. Vielmehr beantrage es einen Beschluss im Schweigeverfahren. Genau das aber wollte die Schweiz mit allen Mitteln verhindern. Denn ein Schweigeverfahren sieht vor, dass während zweier Monate jedes Mitgliedland Vorbehalte einbringen kann, um einen Beschluss zu Fall zu bringen. «Eine Aufforderung zum Tanz», erklärt ein hoher Diplomat. Vor allem Serbien befürchtete neue Forderungen. Also versuchte man, Albanien umzustimmen. Doch dessen Aussenminister roch den Braten, reiste kurz entschlossen aus Vilnius ab und war stundenlang telefonisch nicht mehr zu erreichen.

Die Lage wurde noch komplizierter, als sich kurz darauf auch Armenien aus der Deckung bewegte: Das Land wollte von einer angeblichen Annäherung zwischen Serbien und seinem Erzfeind Aserbeidschan gehört haben. Armeniens Aussenminister verlangte deshalb, das serbische Aussenministerium müsse deklarieren, dass es während der OSZE-Präsidentschaft keine neuen Initiativen im Konflikt um Berg-Karabach ergreifen werde. Das provozierte Aserbeidschan, das nun seinerseits mit einem Veto drohte. Der Streit artete in weitere, sechsstündige Verhandlungen aus.

Damit nicht genug. Nachdem Russland vernommen hatte, dass der Schweizer OSZE-Sonderbeauftragte in einem internen Papier festgelegt war, forderte Moskau, dieses Dokument müsse veröffentlicht werden. Und als auch diese Kröte geschluckt war, erklärte sich plötzlich der ehrgeizige serbische Aussenminister Vuk Jeremic grundsätzlich nicht bereit, ein

Schweigeverfahren zu akzeptieren: Albanien müsse sein Veto sofort einlegen oder der Doppelkandidatur zustimmen. Das hätte das definitive Ende der Übung bedeuten können, denn die Albaner wollten sich nicht öffentlich blossstellen lassen. Nur mit grösster Überredungskunst sei es Calmy-Rey gelungen, Jeremic noch einmal umzustimmen, heisst es. Schliesslich gelang es, die Ministerkonferenz mit rund sechsstündiger Verspätung abzuschliessen: Der Entscheid über die zwei konsekutiven OSZE-Präsidentschaften wurde zwar gefällt, allerdings unter Inkaufnahme des Schweigeverfahrens.

Nun warteten alle gespannt auf neue Forderungen. Und tatsächlich hatte Albanien ein Anliegen. Allerdings erwies es sich als harmlos: Tirana verlangte von Serbien die Anerkennung seiner Universitätsdiplome. Belgrad stimmte zu. Auch der vereinte Vorstoss von Mazedonien, Bosnien, Montenegro und Albanien, die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für den Westbalkan dürfe sich nicht als «rufschädigend» auswirken - weil sie auf Instabilitäten in der Region hinweisen würde - konnte abgewehrt werden. Ein Happy End schien greifbar.

Jeremic packt der Ehrgeiz

Doch dann geschah das schier Unerklärliche: Drei Wochen vor Ablauf des Schweigeverfahrens packte den serbischen Aussenminister Jeremic der Ehrgeiz, und er meldete seine Kampfkandidatur um das Amt des Präsidenten für die UNO-Vollversammlung an. Litauen war ausser sich, denn es hatte sich in der Gruppe Osteuropa selbst um den hohen Posten beworben. Nun kam es erstmals seit 1991 innerhalb der Gruppe zur Kampfwahl. So drohte Litauen nun seinerseits mit einem Veto gegen das OSZE-Doppelmandat Schweiz/Serbien, das es selbst vorgeschlagen hatte. In den Medien wurde kolportiert, Russland habe die UNO-Kandidatur von Jeremic lanciert, um Litauen eins auszuwischen.

Die Schweiz - nun unter Aussenminister Didier Burkhalter - startete eine weitere «Beschwichtigungskampagne». Doch bis zum Ablauf des Ultimatums am 10. Februar 2012, 12 Uhr, war sich Bern nicht sicher, ob Vilnius das Schweigeverfahren in der OSZE brechen würde. Am Ende sollen Gespräche auf «höchster Stufe» zwischen den USA und Litauens Präsidentin Dalia Grybauskaitė den Ausschlag gegeben haben. Litauen verzichtete auf eine Einsprache. Die schweizerisch-serbische OSZE-Doppelpräsidentschaft war abgeseget.

Und die Moral von der Geschichte? Es sind zwei Lehren, die man ableiten kann. Zum einen wird klar, welcher enormen diplomatischen Aufwand die Schweiz betrieb, um diesen Vorsitz zu erlangen. Zum anderen zeigt sich, mit wie viel Misstrauen sich die OSZE-Mitglieder nach wie vor begegnen. Das erklärt auch, weshalb es so schwierig ist, Lösungen in den OSZE-internen Langzeitkonflikten (Russland/Georgien, Armenien/Aserbeidschan, Moldau/Transnistrien) zu erreichen. Ein Veto genügt, und die OSZE ist blockiert. Vor diesem Hintergrund kann man erst die Verantwortung ermessen, die die Schweiz mit der Präsidentschaft übernommen hat.

Burkhalters Programm

Die Schweiz setzt auf die Jugend

Bernhard Odehnal, Wien

«Die Stimmung ist schlecht.» Dieser Satz fällt immer wieder, wenn man in der Wiener Hofburg mit Diplomaten oder Mitarbeitern der OSZE spricht. Auch wenn sich niemand damit zitieren lassen will. Russland und der Westen blockieren einander. Was die eine Seite vorschlägt, wird von der anderen Seite mit hoher Wahrscheinlichkeit abgelehnt. Das Misstrauen ist gross, «einen Grundkonsens gibt es nicht mehr», sagt ein Diplomat. Dass die OSZE trotz dieses internen Konflikts noch immer eine bedeutende Rolle spiele, wird das dominierende Thema der Rede von Bundesrat Didier Burkhalter am Donnerstag vor dem Ständigen Rat in der Wiener Hofburg sein. Die «Handlungsfähigkeit der OSZE stärken» ist auch einer der Schwerpunkte der Schweizer Präsidentschaft. Da der Karren in der Welt der Diplomaten hoffnungslos festgefahren ist, versuchen die Schweizer, die Plattformen für Debatten zu erweitern.

Menschenrechte und Medien

Die Zivilgesellschaft soll in die Arbeit der OSZE eingebunden werden, in regionalen Konferenzen sollen sich NGOs und Thinktanks besser koordinieren. Am Donnerstag wird Burkhalter in Wien das Projekt «Jugend für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa» vorstellen, bei dem 57 Jugendliche aus den 57 Mitgliedsstaaten der OSZE die ihnen wichtigen Themen diskutieren und sie im Dezember 2014 beim Ministerratstreffen in Basel den Staatenlenkern vorstellen können. Wenn die OSZE dann 2015 unter serbischer Präsidentschaft und Schweizer Assistenz ihren 40. Geburtstag feiert, sollten alle Debatten in einen grossen Reformprozess «Helsinki +40» münden. So weit die Theorie. In der Praxis glaubt eigentlich niemand, dass die OSZE wieder jene Bedeutung bekommen könnte, die sie in den 90er-Jahren und besonders im Kosovo-Konflikt hatte. Heute würde schon eine Verbesserung des Gesprächsklimas in der Organisation als Fortschritt gelten.

Aber selbst dafür sind die Chancen nicht allzu gross. Die Ziele für den Umbau der Organisation sind zu unterschiedlich. Die USA und Europa sehen die OSZE heute primär als Instrument zur Stärkung von Menschenrechten und Demokratisierung. Gestärkt werden sollen die OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau und auch der Beauftragte für Medienfreiheit in Wien. Weil sich diese Institutionen aber hauptsächlich mit Problemen in den Ländern der ehemaligen UdSSR befassen, empfindet das die russische Regierung als Einmischung in ihrem Hinterhof.

Weiterschwelende Krisen

Keinen Fortschritt, nicht einmal Bewegung, gibt es in den Krisengebieten der OSZE-Region. Abchasien und Südossetien sind von Georgien abgespalten, Transnistrien von der Republik Moldau. In allen drei Fällen unterstützen und schützen russische Truppen die Separatisten. Friedensgespräche liegen auf Eis. Im Konflikt zwischen Armenien und Aserbeidschan um die Region Berg-Karabach vermittelt seit 21 Jahren die von der OSZE gegründete «Minsk-Gruppe» unter wechselndem Vorsitz Russlands, Frankreichs und den USA. Aber auch hier gibt es keine Fortschritte.

Das Aussenamt in Bern schickt Botschafter Angelo Gnädinger als Sondergesandten der OSZE-Präsidentschaft in den Südkaukasus. Ein Erfolg wäre es schon, «wenn wir mehr Bewegung in die vertrauensbildenden Massnahmen bringen können», sagt Roland Bless, Sprecher der Präsidentschaft in Wien.