

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 162 (1996)

**Heft:** 10

**Artikel:** Der OSZE-Vorsitz als Teil der schweizerischen Aussenpolitik

**Autor:** Tschärner, Benedikt von

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-64403>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

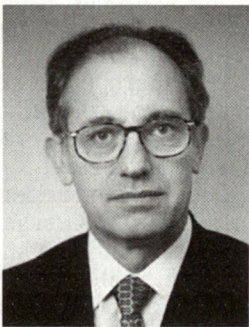
**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Der OSZE-Vorsitz als Teil der schweizerischen Aussenpolitik

Benedikt von Tscharnern

**Böse Zungen behaupten, die Schweiz habe keine Aussenpolitik. Andere meinen, sie brauche keine. Und wieder andere bemerken maliziös, das Staatsvertragsreferendum sorge schon dafür, dass unser Land jeder Versuchung, Aussenpolitik zu betreiben, widerstehen werde. Das ist natürlich Unsinn. Aussenpolitik gibt es, weil die Welt an unseren Grenzen weder beginnt noch aufhört. Nicht nur unser auswärtiges Tun, sondern auch unser Lassen ist Aussenpolitik. Das Äussere wirkt auf das Innere und umgekehrt. Wer nur abwehrt und nicht mitgestalten will, gerät in die Abhängigkeit.**



Benedikt von Tscharnern,  
Botschafter, Dr. iur.,  
Ständiger Vertreter der Schweiz  
bei der OSZE,  
Prinz Eugen-Strasse 8,  
A-1040 Wien.

### Vier Kreise

Aussenpolitik bewegt sich für die Schweiz in vier Kreisen.

■ Der erste Kreis umfasst das **Nachbarschaftliche**, die meist bilateralen Beziehungen zu jenen Ländern, die in unserer Nähe liegen, mit denen uns am meisten verbindet. Es gibt da stets wieder viel Nützliches zu tun.

■ Kreis zwei ist **Integrationspolitik**, ist die Gestaltung unserer Beziehungen zur Europäischen Union. Die Grundmotive heissen Binnenmarkt und Wahrung der gemeinsamen Interessen Europas. Die Methoden der Integration sind ihrer Natur nach multilateral; massgeschneiderter Bilateralismus mit Brüssel – vorausgesetzt, unsere Partner sind daran hinreichend interessiert – kann als Überbrückung notwendig und nützlich sein; im Kern bleibt er Nachvollzug.

■ Die **OSZE** (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), die die Schweiz zur Zeit (Kalenderjahr 1996) präsidiert, verkörpert Kreis drei, die paneuropäische oder euro-atlantische Dimension. Auf sie wird zurückzukommen sein. Offensichtlich liegt hier ein wichtiger Teil unserer Aussenpolitik, jedoch nicht das Ganze.

■ Die **grosse Welt** schliesslich ist Kreis vier. Hier stehen wir den Weltproblemen gegenüber. Institutionell im Mittelpunkt befinden sich die vielgeschmähten **Vereinten Nationen**. Die Schweiz ist in fast allen Bereichen aktiv wie die anderen souveränen Staaten auch. Das Fehlen der formellen Mitgliedschaft mit Sitz und Stimme in der UN-Generalversammlung und einigen ihrer Organe fällt kaum auf, ist Fussnote. Die einen zahlen nicht, die andern stimmen nicht. In New York nicht anwesend zu sein, kann sich indessen kein Land leisten. Vieles in den Vereinten Nationen funktioniert schlecht; irrelevant ist dennoch wenig.

### Drei Feststellungen

Die Dominanz des Multilateralen in der heutigen Aussenpolitik, die Vermischung zwischen dem Politischen und dem Sachlich-Technischen (auch Wirtschaftlichen) und das Spannungsverhältnis zwischen dem Globalen und dem Regionalen. Sicher ist: Aussenpolitik, die aktive Wahrung der Landesinteressen nach aussen und die Gestaltung des Gemeinsamen, ist komplex und erfordert Erfahrung, Offenheit, Zielbewusstsein.

Letzteres vor allem fällt nie leicht, denn wo liegen die Ziele? Überleben? gewiss; Sicherung materieller Vorteile und günstiger Rahmenbedingungen? sicher auch; Wahrung der Grundwerte? wo immer möglich; Unabhängigkeit? als Ausdruck der Gleichheit aller Akteure auf der internationalen Bühne, ja, als Umschreibung einer vermeintlichen Nicht-Betroffenheit, nein.

Zurück zu Kreis drei: Was bedeutet für die Schweiz die Präsidentschaft in der OSZE? Stellt sie einen Wandel unserer Aussenpolitik dar? Ändert sich unsere Stellung in Europa und in der Welt? Derartige Fragen schon während des Präsidentschaftsjahres zu stellen, mag etwas verfrüht sein.

Festzuhalten ist, dass die Schweiz von Anfang an, d.h. seit den Vorarbeiten zu der 1975 verabschiedeten sogenannten «Helsinki-Akte», mit der die Vorgängerin der OSZE, die KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) aus der Taufe gehoben wurde, zu den aktivsten und engagiertesten Teilnehmern dieses neuartigen Unterfangens gehörte<sup>1</sup>.

Dieses aktive Interesse der Schweiz war eng verknüpft mit der Neutralitätspolitik, wie sie damals verstanden wurde. Der Abbau der politisch-militärischen Spannungen in Europa und die Überwindung der ideologischen Gegensätze zwischen Ost und West lagen nicht zuletzt im Interesse jener Länder, die nicht einer Militärallianz angehörten. Vertrauensbildung, Annäherung durch Zusammenarbeit, friedliche Streitbeilegung: oft oblag es der Gruppe der «N+N», der Neutralen und Nicht-Blockgebundenen, Lösungen vorzuschlagen und damit allseitig annehmbar zu machen.

### Zeit der Unsicherheit

Musste das Ende des Totalitarismus in Zentral- und Osteuropa auch das Ende der KSZE bedeuten?

<sup>1</sup>vgl. hierzu Renk, Hans-Jörg: Der Weg der Schweiz nach Helsinki, Verlag Haupt Bern, 1996.



Die logistische Unterstützung der OSZE durch die Schweizer Gelbmützen wird von allen Beteiligten sehr geschätzt. Ausbildung der Angehörigen der «Swiss Headquarters Support Unit».

Die Frage wurde 1990 verneint. Die neue, auf Demokratie und Marktwirtschaft beruhende Ordnung war aber noch zu fragil, als dass man bewährte Werkzeuge der Zusammenarbeit hätte weglegen können. Integration nach westlichem Muster konnte nur längerfristig ins Auge gefasst werden.

Eine Zeit der Unsicherheit erschien als unvermeidbar. Lokale Konflikte auf dem Balkan, im Kaukasus und anderswo, oft verbunden mit Minderheitenproblemen und Sezessionstendenzen, erwiesen sich als gefährlich genug, um die sogenannte internationale Gemeinschaft in Atem zu halten. Früherkennung von Konfliktquellen, Präventivdiplomatie, Bewältigung akuter Krisen und Wiederaufbau politischer Strukturen, das waren – und sind – die Aufgaben.

Dass der KSZE und ihrer Nachfolgerin, der OSZE, weitgehend die Mittel fehlten, um Versöhnung und Stabilität kurzfristig zu erzwingen, konnte und kann kein Grund zur Resignation sein. Konsensfähige Lösungen im Dialog mit den direkt Interessierten und Betroffenen zu finden, darum ging es und geht es noch heute.

## Zeit des Übergangs

Das Jahr 1996 fällt in diese Zeit des Übergangs. Die Unsicherheit erscheint heute sogar als ausgeprägter als vor wenigen Jahren. Damals war das Neue, Unglaubliche des Umschwungs noch in frischer Erinnerung.

Jetzt werden die Schäden voll erkennbar, die 40 und mehr Jahre Einparteienherrschaft und Kommandowirtschaft im gesellschaftlichen Gewebe angerichtet haben. Überkleistern genügt nicht. Eine der Würde des freien Menschen verpflichtete politische Kultur des Vertrauens zu entwickeln, braucht Zeit.

## Herausforderungen des OSZE-Vorsitzes

Unter den Herausforderungen des OSZE-Vorsitzes der Schweiz ragen zwei heraus; die eine ist operationeller, die andere konzeptioneller Natur:

■ Der Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina war die von Kennern der Region vorausgesagte Folge des Auseinanderbrechens des von Tito nach dem Zweiten Weltkrieg zusammengeschiedenen und zusammengehalte-

nen, seit eh und je sehr heterogenen Gebildes Jugoslawien. Allzu lange versuchte die Völkergemeinschaft, der Krise mit unzulänglichen Mitteln beizukommen. Zu lange zögerte namentlich Washington, das volle diplomatische und militärische Gewicht der Vereinigten Staaten in die Waagschale zu werfen.

Im Herbst 1995, nach all den Massakern – Srebrenica ist noch in aller Erinnerung, andere sind schon wieder vergessen – war es so weit. Der Friede wurde in Dayton mehr oder weniger diktiert. Kernaussage war: Bosnien-Herzegowina bleibt einerseits ein souveränes Land mit einem Mindestmass an zentralen staatlichen Behörden. Andererseits wird die Dominanz der verschiedenen Volksgruppen in den von ihren Armeen kontrollierten Teilstaaten mit nur geringfügigen Frontbereinigungen hingenommen.

Die Umsetzung des Friedensvertrages hat zu einer in der Geschichte einmaligen Mobilisierung von internationalen Organisationen in den verschiedenen zivilen und militärischen Bereichen geführt.

Die OSZE erhielt drei Aufträge: die Aushandlung und Umsetzung von Übereinkommen auf dem Gebiet der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle, die Vorbereitung

und Überwachung von Wahlen und – zusammen mit anderen – den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Es ist dies die grösste Herausforderung, welche die Organisation je zu bewältigen hatte.

## Mittelpunkt des OSZE-Dispositivs

Im Mittelpunkt des OSZE-Dispositivs steht die Mission in Sarajewo mit Regionalzentren und Lokaldelegationen im ganzen Land. Die logistische Unterstützung der Mission durch die Schweizer Gelbmützen, die «Swiss Headquarters Support Unit» unter dem Kommando von Oberst im Generalstab Ulrich Kägi, wird von allen Beteiligten geschätzt. Das Gleiche gilt für die von Bosnien-Sonderberater Peter Arbenz präsidierte «Refugee Election Steering Group», ohne deren Einsatz es kaum gelungen wäre, den Auslandsbosniern, Flüchtlingen oder Wanderarbeitnehmern die Teilnahme an den Wahlen zu ermöglichen. Andere Beispiele liessen sich anfügen. Die Rolle des Vorsitzlandes war somit nicht nur diplomatisch-präsidial, sie schloss eigenes Handanlegen ein.

Auch wenn die Wahlen am 14. September einigermaßen befriedigend über die Bühne gehen, wird die OSZE ihre Zelte nicht abbrechen können. Die gewählten Behörden werden in ihren ersten Schritten zu begleiten sein. Die Überwachung der Menschenrechte bleibt wichtig.

Ob und wann sich unter den rivalisierenden Kräften ein Mindestmass an Aussöhnung und Vertrauen unter dem gemeinsamen Dach einstellen wird, bleibt offen. Eine demokratische Verfassung wirklich zu leben, wird auf jeden Fall viel Zeit beanspruchen.

## OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon

Ein kurzer Hinweis auf eine völlig andere Aufgabe: Die OSZE hat 1995 von den Staats- und Regierungschefs den Auftrag erhalten, an einem «gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert» zu arbeiten. Im Dezember 1996 in Lissabon soll ein OSZE-Gipfeltreffen die geleistete Arbeit begutachten. Was heisst Sicherheit in Europa heute und in Zukunft? Wie können Demokratie und Marktwirtschaft stabilisiert werden? Auf welche neuartigen Bedrohungen ist zu antworten? Welches wird in Zukunft die Rolle der beste-

henden Organisationen – einschliesslich der OSZE – sein? Ist eine neue Architektur, sind neue Institutionen vonnöten?

Das tönt alles etwas nach einem politischen Seminar. Dahinter stehen jedoch sehr aktuelle Herausforderungen: die NATO-Osterweiterung: weshalb? wann? wie? mit wem? die sicherheitspolitische Rolle Russlands in Europa und in der Welt.

Die Leitung dieser Debatten ist für die Schweiz eine ebenso heikle wie faszinierende Aufgabe.

## Zwei Fragen zum Schluss

Ist unsere Diplomatie den Aufgaben gewachsen, die dieser Vorsitz mit sich bringt? Die Antwort lautet: ja, denn hier sind in erster Linie Dienstleistungen gefragt. In der OSZE heisst präsidieren zunächst zuhören, im Gespräch bleiben, heisst, die unterschiedlichen Meinungen, auch jene der Kleinen oder Schwierigen, verstehen und einander anzunähern versuchen, heisst Lösungen vorschlagen, heisst Kräfte mobilisieren. Das kann die Schweiz,

das konnte 1995 Ungarn, das wird 1997 Dänemark können. Aber der Arbeitsaufwand ist gross. Personelle und organisatorische Schwerpunkte müssen ohne Rücksicht auf bürokratische Schranken gesetzt werden können.

Und schliesslich: Welche Lehren werden zu ziehen sein? Sicher wird es gelten, die gesammelten Erfahrungen auszuwerten und das Gewonnene vernünftig zu reinvestieren, vornehmlich in jenen Punkten, wo schweizerische Interessen in konzentrierter Form der Wahrung harren.

Darüber hinaus wird es gelten, gewisse aussenpolitische Themen vermehrt auch in der politisch interessierten Öffentlichkeit der Schweiz aufzuarbeiten: die Wechselwirkungen zwischen Demokratie, Menschenrechten und Sicherheit, die Methoden der Konfliktvorbeugung, der Krisenbewältigung und der Friedenssicherung, die Rolle der verschiedenen internationalen Organisationen.

Sicher ist: Der OSZE-Vorsitz ist kein Ausflug in fremde Gefilde. Er bringt uns Schweizern zum Bewusstsein, dass die Sicherheit Europas auch unsere Sicherheit ist.



Bundesrat Adolf Ogi anlässlich seines Besuches der «Swiss Headquarters Support Unit» in Bosnien im Gespräch mit Oberst im Generalstab Ulrich Kägi, Kommandant der Schweizer OSZE-Gelbmützen. (Aufnahmen: Generalstab, Adrian Baumgartner)