

BULLETIN 2013 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
AKTUELLE DISKUSSION	
Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014 <i>von Christian Nünlist</i>	11
Partnerschaft mit Russland <i>von Jonas Grätz</i>	43
Eine neue Schweizer Nordafrikapolitik <i>von Lisa Watanabe</i>	71
Sicherheit im öffentlichen Raum <i>von Jonas Hagmann und Ilyas Saliba</i>	91
INTERVIEWS	
Ueli Maurer zur Sicherheitspolitik 2014–2020	113
Didier Burkhalter zum OSZE-Vorsitz 2014	121
GASTMEINUNG	
In gelockertem Griff: Citoyenneté aus Freiwilligkeit <i>von Johan Rochel und Stefan Schlegel</i>	129
PROJEKTE DES CSS	
Der Think-Tank des Center for Security Studies <i>von Oliver Thränert</i>	139
CARIM: Die Mediation von Konflikten mit religiösen Dimensionen <i>von Owen Frazer</i>	147
Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren	153

VORWORT

Grosse Ereignisse werfen bekanntlich ihre Schatten weit voraus. Das «Bulletin 2013» widmet sich deshalb bereits den grossen Herausforderungen, welche die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz im Jahr 2014 bestimmen werden. Mit der OSZE-Präsidentschaft übernimmt die Schweiz am 1. Januar 2014 die Gesamtverantwortung für die einzige Sicherheitsorganisation, die alle europäischen Länder plus die USA, Kanada und Zentralasien umfasst. Bern nimmt die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden (*Chairman-in-Office*) der OSZE nach 1996 bereits zum zweiten Mal wahr. Gleichzeitig werden im kommenden Jahr 200 Jahre diplomatische Beziehungen der Schweiz mit Russland gefeiert (die von 1918 bis 1946 auf Eis gelegt waren). Das Zarenreich hatte sich am Wiener Kongress 1815 für die Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz starkgemacht. Heute sind Russland und die Schweiz die bedeutendsten Staaten in Europa, die weder der EU noch der Nato angehören. Seit 2007 sind die beiden Länder «strategische Partner». 2014 finden zudem im russischen Sotschi die Olympischen Winterspiele statt. Aufgrund der OSZE-Präsidentschaft und der Olympischen Spiele werden die Schweiz und Russland 2014 mehr internationale Aufmerksamkeit als sonst erhalten. Daher stehen die Schweizer OSZE-Präsidentschaft und die Beziehungen Schweiz–Russland am Beginn dieses Bulletins.

Das «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» erscheint seit 1991 jährlich. Für die Ausgabe «2013» haben wir uns Gedanken dazu gemacht, wie wir die etablierte Publikation noch attraktiver gestalten könnten. Neben den längeren Hauptartikeln und kurzen Beschrieben von Projekten des Center for Security Studies (CSS) – in diesem Jahr zum Think-Tank-Bereich des CSS und zu einem Projekt zur Rolle von Religion in Mediationsprozessen – werden dieses Jahr zwei neue Gefässe eingeführt: Interviews und Gastbeiträge. Sowohl Aussenminister Didier Burkhalter als auch Verteidigungsminister Ueli Maurer haben positiv auf unsere Anfrage reagiert, zu aktuellen aussen- und sicherheitspolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Der amtierende Bundespräsident Maurer spricht über den Sicherheitspolitischen Bericht 2014/2015: über künftige Kriege und darüber, was das veränderte geostrategische Umfeld für die Verteidigungspolitik der Schweiz bedeutet. Bundesrat

Burkhalter, der 2014 sowohl Aussenminister und Bundespräsident als auch *Chairman-in-Office* der OSZE sein wird, äussert sich zur bevorstehenden OSZE-Präsidentschaft der Schweiz und verrät, dass er vor allem im Westbalkan mit konkreten Fortschritten rechnet.

Die neue Rubrik «Gastbeitrag» lässt Stimmen ausserhalb des CSS zu Wort kommen: 2013 diskutieren zwei Mitarbeiter des aussenpolitischen Think-Tanks «foraus» die Freizügigkeit – ein Thema, das 2014 in der Schweiz ebenfalls hohe Wellen schlagen wird.

Der erste Beitrag des diesjährigen Bulletins hinterfragt die allgemeine Rede von der Krise der OSZE und wägt Risiken des Schweizer Vorsitzes mit Chancen für die helvetische Aussenpolitik gegeneinander ab. Es wird argumentiert, dass die Schweiz wie im «Helsinki-Prozess» im Kalten Krieg vor 40 Jahren dank kreativer vermittelnder Diplomatie 2014 zwischen den westlichen Demokratien und den post-sowjetischen Autokratien «östlich von Warschau» Vertrauen schaffen und beidseitig gesichtswahrende Kompromisse entwerfen könnte. Für die neutrale Schweiz ist die aktive Mitarbeit in der OSZE eine gute Möglichkeit, ihr selbstgewähltes politisches Abseitsstehen in Europa zu durchbrechen und ihre präventive Friedenspolitik und ihre bewährten Guten Dienste international sichtbarer zu machen.

Im zweiten Beitrag wird die strategische Partnerschaft Schweiz–Russland kritisch hinterfragt. Akribisch sind Zahlen und Fakten der gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und militärischen Beziehungen gesammelt worden. Zudem offeriert der Beitrag eine interessante Lesart der normalerweise stets hochgelobten Vermittlungstätigkeit der Schweiz zwischen Russland und Georgien. Es wird gewarnt, dass die Umsetzung des Georgien-Abkommens von 2011 für die helvetische Diplomatie auch mit Reputationsrisiken behaftet ist.

Ende 2013 ist die Zeit auch reif für eine nüchterne Analyse der Schweizer Nordafrikapolitik – knapp drei Jahre nach Ausbruch der arabischen Rebellionen. Wie der dritte Beitrag zeigt, hat die Schweiz ihre Politik gegenüber Ägypten, Libyen und Tunesien im März 2011 grundlegend neukonzipiert. Seither steht die Förderung der wirtschaftlichen Interessen und die Schaffung von Arbeitsplätzen ganz oben auf der Schweizer Prioritätenliste. Im Unterschied zur Politik der EU knüpft die Schweiz zudem ihre Nordafrikapolitik an keinerlei Bedingungen.

Der vierte Artikel widmet sich der Frage bezüglich Sicherheit im öffentlichen Raum. Ausgehend von drei Fallbeispielen in Zürich, Basel und Bern beschreibt der Beitrag die gewandelten gesellschaftlichen Veränderungen in Bezug auf öffentliche Begegnungsorte und analysiert, wie die Schweizer Sicherheitspolitik darauf reagiert hat. Der Artikel befasst sich auch mit dem Spannungsfeld zwischen mehr Sicherheit und freiheitlich-demokratischen Idealen.

Wir freuen uns über Ihr Interesse an der Publikation und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Ein herzliches Dankeschön geht an dieser Stelle an Sarah Schumacher und Livio Pigoni für ihr sorgfältiges Lektorat sowie an Miriam Dahinden für das Layout. Last but not least danken wir auch dem langjährigen Bulletin-Herausgeber Daniel Trachsler, der das CSS im August 2013 leider verlassen hat, aber das «Bulletin 2013» in der Anfangsphase noch mit der gewohnten Routine und Begeisterung entscheidend mitgestaltet hat – sowohl was die neuen Gefässe als auch die inhaltlichen Schwerpunkte betrifft.

Zürich, im November 2013
Christian Nünlist und Oliver Thränert

AKTUELLE DISKUSSION

«DIE SCHWEIZ IST EINE MINI-OSZE»: PERSPEKTIVEN AUF DAS SCHWEIZER OSZE-VORSITZJAHR 2014

von Christian Nünlist

2014 übernimmt die Schweiz zum zweiten Mal den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Schweiz hat gute Erinnerungen an ihre aktive Mitwirkung in der OSZE in der Vergangenheit. Doch die OSZE hat im letzten Jahrzehnt an Relevanz verloren. Eine neue Ost-West-Spaltung blockiert die Organisation. Die traditionellen Stärken der Schweiz als Brückenbauerin werden 2014 stark gefordert sein. Trotz der gewaltigen Herausforderungen bietet die OSZE-Präsidentschaft der Schweiz aber auch die einmalige Chance, eigene friedenspolitische Aktivitäten international sichtbarer zu machen und sich in der europäischen Sicherheitspolitik solidarisch zu zeigen.

EINLEITUNG

Am 1. Januar 2014 übernimmt die Schweiz für ein Jahr den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Der Amtierende Vorsitz (*Chairman-in-Office*, CiO) ist das wichtigste Amt in der OSZE: Beim CiO und nicht beim Generalsekretär ist die Gesamtverantwortung und grösste Gestaltungskraft konzentriert. Jeweils der Aussenminister des Vorsitzlandes vermittelt während eines Kalenderjahrs in akuten Krisen, koordiniert alle Aktivitäten und repräsentiert als «Stimme der OSZE» die Organisation nach aussen.¹ Die Schweiz ist das allererste Land, das – nach 1996 – bereits zum zweiten Mal den Vorsitz zugesprochen erhielt. Das ist alles andere als selbstverständlich, führten doch 35 von insgesamt 57 OSZE-Mitgliedern den

1 Kemp, Walter. The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead? In: *Security and Human Rights* Nr. 1 (2009). S. 9–12. Die Rechte und Pflichten des Amtierenden Vorsitzenden sind definiert in: OSCE. *Role of the OSCE Chairmanship-in-Office, Decision No. 8*. Dezember 2002. MC(10).DEC/8 (Alle in diesem Beitrag zitierten OSZE-Dokumente finden sich auf <http://www.osce.org>). Vgl. auch Vandewoude, Cécile. The OSCE Chairmanship-in-Office's Election Procedure: Is There Need for Formalized Criteria? In: *Security and Human Rights* Nr. 1 (2011). S. 49–62.

1991 eingeführten Vorsitz noch nie.² Die Schweiz hat sich nicht vorge-drängt, sondern wurde 2011 von westlichen Staaten hinter den Kulissen zu einer erneuten Kandidatur animiert. Die auf zwei Jahre angelegte gestaffelte Doppelpräsidentschaft mit Serbien (2015) – eine weitere Premiere in der noch jungen Geschichte der OSZE – kommt dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) allerdings durchaus gelegen.

Denn die OSZE ist für die Schweiz, die weder Mitglied der Nato noch der EU ist, nebst der UNO die bedeutendste internationale Sicherheitsorganisation. Für die Schweizer Aussenpolitik bedeutet der OSZE-Vorsitz eine Herausforderung, bietet aber auch Chancen.³ Die Schweiz kann sowohl ihre etablierten friedenspolitischen Aktivitäten international sichtbarer machen als auch einen solidarischen Beitrag zur Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum leisten.

Bei der Vorstellung der Prioritäten für 2014 bezeichnete Aussenminister Didier Burkhalter die Schweiz als eine Art «Mini-OSZE» – wie die OSZE schliesse auch das politische System der Schweiz alle Kräfte ein und funktioniere konsensorientiert.⁴ In der Tat zeichnet sich die

Wie die OSZE schliesst auch das politische System der Schweiz alle Kräfte ein und funktioniert konsensorientiert.

OSZE dadurch aus, dass hier 57 Staaten, darunter die USA, Kanada, Russland, die EU-Staaten, die Türkei, Georgien, Kasachstan, die Mongolei oder die Schweiz, formell gleichberechtigt über aktuelle Sicherheitsfragen debattieren.

Die im Konsensverfahren gefundenen Kompromisse bilden den kleinsten gemeinsamen sicherheitspolitischen Nenner der gesamten nördlichen Hemisphäre ab – die OSZE repräsentiert über eine Milliarde Menschen auf drei Kontinenten. Die Spielregeln der OSZE kom-

2 Bisherige OSZE-Vorsitze: Deutschland (1991), Tschechoslowakei (1992), Schweden (1993), Italien (1994), Ungarn (1995), Schweiz (1996), Dänemark (1997), Polen (1998), Norwegen (1999), Österreich (2000), Portugal (2002), Niederlande (2003), Bulgarien (2004), Slowenien (2005), Belgien (2006), Spanien (2007), Finnland (2008), Griechenland (2009), Kasachstan (2010), Litauen (2011), Irland (2012), Ukraine (2013).

3 Vgl. auch Trachsler, Daniel. Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014: Herausforderung und Chance. In: *OSZE-Jahrbuch 2014*. Baden-Baden: Nomos, erscheint 2014.

4 EDA. *Ansprache von Bundesrat Didier Burkhalter beim Ständigen Rat der OSZE, Wien. 2.7.2013.*

men der Schweiz entgegen: Der konstruktive Dialog, die Fähigkeit zum Kompromiss und die Suche nach einem tragfähigen Konsens gelten als Markenzeichen der Schweizer Politik.⁵

Der Wertekodex passt ebenfalls zur Schweiz. Die OSZE setzt sich mit ihren Feldmissionen, Institutionen und Werkzeugen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Vertrauensbildung ein und engagiert sich im Bereich Konfliktprävention und Wiederaufbau nach Kriegen. Sie definiert kooperative Sicherheit wie die Schweiz breit und umfassend und schliesst nebst politisch-militärischen auch ökonomische, umweltpolitische und menschenrechtliche Aspekte ein. Die OSZE ist zwar ein Kind des Kalten Kriegs, doch hat sie sich seit 1990 dem wandelnden geopolitischen Umfeld angepasst und besetzt heute wichtige Nischen wie Wahlbeobachtung, Mediation, Stärkung von Grenzsicherheit, Polizeireform, Bekämpfung von Korruption und Menschenhandel sowie Schutz der Medienfreiheit. Der Schweiz passen solche «weichen» Aktivitäten besser als ein «hartes» militärisches Krisenmanagement.

Dieser Artikel erinnert in einem *ersten Teil* an die guten historischen Erfahrungen der Schweiz mit der OSZE. Im *zweiten Teil* werden die aktuellen Schwächen der Organisation analysiert, um die diffizile Ausgangslage für die helvetische Diplomatie hervorzuheben. Denn die OSZE steckt seit fast 15 Jahren in einer Krise. Selbst wohlgesinnte Kenner sprechen inzwischen von einem Bedeutungsverlust und einer bedrohlichen neuen Ost-West-Spaltung innerhalb der Organisation, welche Konsens verunmöglicht und Reformen blockiert.⁶ Im *dritten Teil* werden die kaum bekannten Hintergründe der Doppelkandidatur mit Serbien im Herbst 2011 aufgezeigt. Der *vierte Teil* stellt die von der Schweiz definierten Schwerpunkte für 2014 kurz vor. Im *fünften Teil* werden die Risiken und Chancen für ein erfolgreiches Schweizer Präsidialjahr gegeneinander abgewogen.

Dass die grossen Hürden bis zum 40. Geburtstag der «OSZE-Bibel» – der Schlussakte von Helsinki von 1975 – übersprungen werden und die OSZE bis zum anvisierten Gipfeltreffen im Jahr 2015 reformiert

5 Egerszegi-Obrist, Christine. *Vortrag gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Helsinki Vereinigung, Universität Bern*. 21.1.2013.

6 Zellner, Wolfgang. *Vortrag am International Security Forum (ISF) in Genf*. 22.4.2013; Trachler, Daniel. Die OSZE in Rücklage. In: *CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr.110 (2011).

oder zumindest konsolidiert werden kann, stellt für den Vorsitz 2014 eine gewaltige, wenn nicht unter den gegebenen Umständen eigentlich unrealistische Herausforderung dar. Die traditionellen Qualitäten der Schweiz als Brückenbauerin und ehrlicher Maklerin von Kompromissen werden jedenfalls einem ernsthaften Praxistest unterzogen.

1. DIE SCHWEIZ UND DIE KSZE/OSZE: EINE ERFOLGSSTORY

Für die Schweiz hat die OSZE eine besondere Bedeutung. Für den neutralen Kleinstaat war bereits die Mitwirkung in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Kalten Krieg eine wertvolle aussenpolitische Erfahrung, die bis heute positiv nachhallt.

1.1 NEUTRALER VERMITTLER IM KALTEN KRIEG

Die Schweiz ist eines der 35 Gründungsmitglieder der 1973 geschaffenen KSZE, der Vorgängerin der heutigen OSZE. Die Mitwirkung am «Helsinki-Prozess», insbesondere als Gastgeber in Genf von 1973 bis 1975, prägte ein goldenes Zeitalter schweizerischer multilateraler Aussenpolitik. Die aktive Schweizer Neutralitätspolitik wurde in Washington, Moskau und anderen Hauptstädten mit Überraschung zu Kenntnis genommen und weitgehend positiv gewürdigt. Die Schweiz agierte in den multilateralen Verhandlungen zusammen mit anderen neutralen und blockfreien Staaten (N+N-Staaten) als Vermittlerin zwischen Ost und West.⁷ Im Kern war die KSZE-Schlussakte von 1975 ein raffinierter, pragmatischer Kompromiss: Während sich der Westen über ausgehandelte Prinzipien wie Selbstbestimmung sowie über die kodifizierten Menschen- und Bürgerrechte freute, betonte die Sowjetunion die Souveränität von Staaten einschliesslich der Anerkennung ihrer territorialen Integrität.

7 Vgl. dazu das soeben erschienene Buch von Rosin, Philip. *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–82: Einfluss durch Neutralität*. München: Oldenbourg, 2013. Siehe auch Fischer, Thomas. *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden: Nomos, 2009; ders., *Keeping the Process Alive: The N+N and the CSCE Follow-up from Helsinki to Vienna (1975–86)*. Zürich: Center for Security Studies, 2012; Renk, Hans-Jörg. *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–75*. Bern: Haupt, 1996.

Schweizer Diplomaten beherrschten die Dossiers und verfügten über viel Handlungsspielraum, denn sie waren nicht ins Korsett blockinterner Konsultationen eingebunden wie Mitglieder der Nato, des Warschauer Pakts oder der Europäischen Gemeinschaft (EG). Der Schweizer «Mr. KSZE», Edouard Brunner, verstand die KSZE-Verhandlungen zudem von Beginn an als politischen Anlass und wurde rasch zu einem zentralen Akteur im Gesprächsmarathon.⁸

Der Schweiz waren nebst ihrem Engagement für Menschenrechte zwei der retrospektiv wichtigsten visionären Errungenschaften des KSZE-Prozesses zu verdanken, deren Sprengkraft 1975 allerdings noch nicht absehbar war.⁹ Der erste Punkt betraf die Verknüpfung der ausgehandelten Bürger- und Menschenrechte mit dem sowjetischen Wunsch nach institutionalisierten Folgekonferenzen nach 1975. Im Westen war damals die Angst gross, dass die Sowjetunion weitere KSZE-Konferenzen als Propagandaforum nützen würde für die Zementierung des territorialen Status quo in Europa gemäss den Grenzen von 1945. Als dann nach 1975 die KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad, Madrid und Wien zu Tribunalen der Menschenrechtssituation im Sowjetblock wurden und Dissidenten-Gruppierungen die Umsetzung der KSZE-Prinzipien in ganz Osteuropa forderten, ging hingegen Edouard Brunners Plan auf. Die Schlussakte von Helsinki war tatsächlich der «erste Sargnagel des Kommunismus», um ein späteres Bonmot des US-Präsidenten Gerald Ford zu bemühen.

Zweitens lobbyierte die Schweiz im politisch-militärischen Bereich erfolgreich für den Einschluss von Vertrauensbildenden Massnahmen. Gerade die Ankündigung grösserer Manöver erwies sich als innovativer, konstruktiver Beitrag der KSZE zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation. In den Stockholmer Verhandlungen (1984–86) billigte Sowjetführer Michail Gorbatschow erstmals Vorort-Inspektionen zu Land und aus der Luft – ein spektakulärer Durchbruch in den Abrüstungsverhandlungen im Kalten Krieg.

8 Widmer, Paul. *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*. Zürich: Amman, 2003. S.383–393.

9 Die folgenden zwei Absätze beruhen auf Nünlist, Christian. Expanding the East-West Dialog beyond the Bloc Division. In: Wenger, Andreas / Mastny, Vojtech / Nünlist, Christian (Hrsg.). *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–75*. London: Routledge, 2008. S.201–21, S.216f.

1.2 FRIEDEN FÜR BOSNIEN-HERZEGOWINA

Auch nach dem Ende des Kalten Kriegs gab es in Europa Bedarf an einer Organisation, die das Sicherheitsvakuum sowohl auf dem Balkan als auch in den Ex-Sowjetrepubliken füllen und für Stabilität sorgen konnte. Die Konferenz (KSZE) wurde deshalb 1995 in eine Organisation (OSZE) umgewandelt und erhielt im Zuge der Institutionalisierung neue Organe und operationelle Fähigkeiten. Das Schweizer OSZE-Präsidialjahr 1996 war geprägt von den Bürgerkriegen in Ex-Jugoslawien. Die Schweiz machte die Umsetzung des Dayton-Abkommens vom Dezember 1995 zum Schwerpunkt ihrer Aktivitäten. Mit der Durchführung von Wahlen in Bosnien-Herzegowina im Herbst 1996 leistete sie einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung des Balkans. Die Schweiz entsandte knapp 70 «Gelbmützen» und 160 Experten in den Westbalkan, darunter vor allem Wahl- und Menschenrechtsbeobachter. Dank den Guten Diensten der helvetischen Diplomatie übernahm die OSZE 1996 erstmals eine prominente, sichtbare Rolle bei der Friedenskonsolidierung nach einem Bürgerkrieg.¹⁰

Insgesamt war das OSZE-Jahr 1996 für die Schweiz äusserst erfolgreich. Die im Aussenpolitischen Bericht 1993 konzipierte aktive und präventive Friedensförderungs politik wurde in die Praxis umgesetzt. Der Schweiz gelang es dank der OSZE, ihr selbstgewähltes politisches Abseitsstehen in Europa zu durchbrechen.¹¹

2. DAS RINGEN DER OSZE UM EINE NEUE STRATEGISCHE VISION

Die Stärkung der OSZE entspricht auch heute noch den aussenpolitischen strategischen Interessen der Schweiz.¹² Insbesondere das euroatlantische Format wird dabei hervorgehoben sowie die Tatsache, dass in

10 Wenger, Andreas et al. Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997). S. 4–46. Dem Schweizer Diplomaten Tim Guldimmann gelang es zudem, die Konfliktparteien des Tschetschenienkonflikts an den Verhandlungstisch zu bringen. Vgl. zur OSZE in Bosnien-Herzegowina Sica, Mario. The Role of the OSCE in the Former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement. In: *Helsinki Monitor* Nr. 2 (1996). S. 5–12.

11 Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern: Haupt, 1997.

12 EDA. *Bericht über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur 2012–2015*. 21.2.2012. S. 10.

der OSZE vier von fünf ständigen UNO-Sicherheitsratsmitgliedern sowie sieben von acht G8-Staaten vertreten sind.¹³ Doch die OSZE von heute lässt sich mit der OSZE von 1996 nicht länger vergleichen. 2014 wird es für die Schweiz bedeutend schwieriger sein, innerhalb der OSZE Konsens zu schaffen und konkrete Fortschritte zu erreichen.

Die OSZE ist nämlich einerseits ein Opfer der erfolgreichen EU- und Nato-Osterweiterung geworden. Seither ist Brüssel statt Wien der Ort, wo politische Entscheidungen von strategischer Tragweite für die Sicherheit in Europa getroffen werden.¹⁴ Insbesondere die EU, aber auch der Europarat und die Nato sind in den letzten 20 Jahren in viele traditionelle OSZE-Bereiche eingedrungen. Entsprechend ging das Budget der OSZE in den letzten Jahren stark zurück. Hatten sich die Ausgaben von 1997 bis 2000 von EUR 43,3 auf 202,7 Millionen noch fast verfünffacht, beträgt das aktuelle Budget EUR 144,8 Millionen.¹⁵

Andererseits kritisiert Moskau nach einem kurzen Tauwetter in den frühen 1990er-Jahren die OSZE zunehmend als westliche Demokratie-export- und Menschenrechtsorganisation, die für russische Sicherheitsinteressen kein Verständnis mehr zeige.

2.1 DER FAKTOR RUSSLAND

Einer der wichtigsten Vorteile der OSZE im Unterschied zur EU oder Nato, der Einschluss Russlands als gleichberechtigten Partner, erwies sich ab 1999 zunehmend als Belastung. Infolge der Tschetschenien-Kriege, des Kosovo-Kriegs ohne UNO-Mandat, der stetig fortschreitenden Osterweiterung der Nato (insbesondere den Aufnahmewünschen Georgiens und der Ukraine), der amerikanischen Pläne für eine Raketenabwehr mit Elementen in Osteuropa sowie der westlichen Anerkennung des Kosovo verschlechterten sich die US-russischen Beziehungen. Dies färbte auf das Klima in der OSZE ab. Russland fühlte sich vom

13 Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2012*. 9.1.2013. S.1002.

14 Richter, Wolfgang. Sicherheitsgemeinschaft OSZE. In: *SWP-Aktuell 17* (2013). S.3.

15 http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_OSCE_Handbook.pdf, p. 112; www.osce.org/cio (Alle in diesem Artikel zitierten Internetquellen wurden am 22. Oktober 2013 abgerufen).

Westen übergangen und als sicherheitspolitischer Akteur in Europa zu wenig ernst genommen.¹⁶

Des Pudels Kern ist dabei der vermeintliche «Verrat von 1990»: Damals, so klagen der letzte Sowjetführer Michail Gorbatschow oder der aktuelle russische Aussenminister Sergei Lawrow bis heute, hätten die USA im Vorfeld der Wiedervereinigung Deutschlands versprochen, keine der damaligen Ostblockstaaten in die Nato aufzunehmen. Die Nato-Osterweiterung empfand Moskau deshalb später als Vertragsbruch. Allerdings wurde im Februar 1990 nie über eine damals völlig abwegige Nato-Osterweiterung gesprochen, verhandelt wurde nur über die DDR, die als Teil Deutschlands Mitglied der Nato wurde, jedoch mit einem speziellen militärischen Status.¹⁷

2007 kam es zum offenen Bruch: Im Februar bezeichnete Präsident Wladimir Putin die OSZE in München als ein «vulgäres Instrument», mit dem westliche Interessen auf Kosten Russlands vorangetrieben würden.¹⁸ Er meinte damit die Wahlbe-

**Im Februar 2007
bezeichnete Präsident
Wladimir Putin die OSZE
in München als ein
«vulgäres Instrument».**

obachtungs-Missionen der OSZE und ihre Feldmissionen zur Überprüfung der Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten. Diese werden von Moskau als unzulässige Einmischung in innere Angelegen-

heiten und als ein Missachten der Souveränität von Staaten kritisiert.¹⁹ «Östlich von Warschau» stossen diese OSZE-Aktivitäten auch bei anderen autoritären Regimes zunehmend auf Kritik. Im Dezember 2007

16 Lynch, Dov. The State of the OSCE. In: *The EU-Russia Centre Review* Nr. 12 (2009). S. 5–13, S. 5; Zellner, Wolfgang. Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE. In: *Core Working Paper* Nr. 17 (2007). S. 14; Hopmann, P. Terrence. The Future Impact of the OSCE. In: *OSCE Yearbook* (2011). S. 75–90, S. 80f. Vgl. auch Kelin, Andrey. Russian and the OSCE. In: *International Affairs* 59, Nr. 1 (2013). S. 88–99.

17 Siehe Kramer, Mark. The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia. In: *The Washington Quarterly* 32, Nr. 2 (2009). S. 39–61. Insbesondere der westdeutsche Kanzler Helmut Kohl agierte im Februar 1990 äussert geschickt. Siehe Sarotte, Mary Elise. Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990. In: *Diplomatic History* 34, Nr. 1 (2010). S. 119–40.

18 Putin, Wladimir. Rede an der Münchner Sicherheitskonferenz. 10.2.2007. http://de.rian.ru/comments_interviews/20070213/60672011.html.

19 Vgl. dazu Hopmann, *Future Impact of the OSCE*, S. 79.

setzte Russland zudem den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von 1990 einseitig aus, da er nicht mehr dem aktuellen Sicherheitsumfeld in Europa entspreche.²⁰

Den Höhepunkt der Entfremdung Russlands innerhalb der OSZE bildete schliesslich der Georgien-Krieg im August 2008. Sowohl Russland als auch Georgien verstiessen dabei eklatant gegen grundlegendste OSZE-Prinzipien. Dass in der Folge Russland übereifrig Südossetien und Abchasien als souveräne Staaten anerkannte und sich seither weigert, seine Truppen aus den beiden von Georgien beanspruchten Gebieten abzuziehen, trägt bis heute zu Misstrauen und Spannungen innerhalb der OSZE bei.

2.2 REVITALISIERUNGSVERSUCHE: BERLIN, KORFU, ASTANA

Etwas diplomatischer als Putin formulierte sein Nachfolger Dmitri Medwedew im Juni 2008 in Berlin die russische Kritik an der OSZE. Er schlug einen pan-europäischen Gipfel zum Aushandeln eines neuen Sicherheitsvertrags vor, eines völkerrechtlich bindenden Nichtaggressionspakts, der nebst Gewaltverzicht auch das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit und die Fortführung der Abrüstung betonen würde.²¹ Die OSZE nahm den Ball dankbar auf. Aufgrund eines Aussenministertreffens auf der Insel Korfu im Juni 2009 wurde die Reformdiskussion fortan als «Korfu-Prozess» bezeichnet.²² Dass es gelang, Medwedews Kritik an der OSZE in einen OSZE-internen Reformprozess zu überführen, an dem sich auch Russland aktiv beteiligte, war ein schöner Erfolg des griechischen Vorsitzes von 2009.²³ Dem Korfu-Prozess kam jedoch vor allem zugute, dass sich 2009 unter dem neuen US-Präsidenten

20 Kropatcheva, Elena. Russia and the Role of the OSCE in European Security: A Forum for Dialog or a Battlefield of Interests? In: *European Security* 21, Nr. 3 (2012). S. 370–94, S. 377f.

21 Zagorski, Andrei. The Russian Proposal for a Treaty on European Security: From the Medvedev Initiative to the Corfu Process. In: *OSCE Yearbook* (2009). S. 43–59, S. 44.

22 Ackermann, Alice / Salber, Herbert. Der «Korfu-Prozess» der OSZE. In: *OSZE-Jahrbuch* (2010). S. 221–227. Vgl. auch Richter, Solveig / Schmitz, Andrea. Sicherheitsdialog oder Talkshop? *SWP-Aktuell* Nr. 15 (2010). OSCE. *Ministerial Declaration on the OSCE Corfu Process*, Athen. 2.12.2009.

23 Lynch, *State of the OSCE*, S. 12.

Barack Obama die Beziehungen der USA zu Russland zwischenzeitlich verbesserten – davon profitierte auch die OSZE.²⁴

Die Diskussion darüber, die *Raison d'être* der OSZE voranzutreiben, war seither eine der Hauptaufgaben der Vorsitzländer. Mit Kasachstan stand 2010 erstmals ein zentralasiatisches Land, erstmals eine frühere Sowjetrepublik sowie erstmals ein Land mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit der OSZE vor. Die Kandidatur hatte aufgrund des stark autoritären Charakters der Regierung im Vorfeld im Westen für viel Kritik gesorgt.²⁵ Doch im Dezember 2010 fand nach elf Jahren wieder ein OSZE-Gipfeltreffen statt. Die verabschiedete politische Gedenkerklärung von Astana definierte als Ziel die «Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok». Zudem wurde darin betont, dass die bestehenden Menschen- und Bürgerrechtsverpflichtungen sakrosankt und nicht verhandelbar seien.²⁶

Ein achtseitiger Aktionsplan, welcher Schritte aufzeigen wollte, wie man die ambitionierte Vision in die Realität umsetzen konnte, scheiterte jedoch in Astana an Formulierungen zu Langzeitkonflikten in Georgien und Moldau. Laut Verhandlungsteilnehmern hatte man sich zwar in Astana auf 95 Prozent des Wortlauts im Aktionsplan geeinigt; doch die USA, Georgien und Moldau blockierten eine Annahme des Plans.²⁷

2.3 EINE (NÜCHTERNE) BILANZ DER LETZTEN DREI VORSITZE

Die hartnäckigen Langzeitkonflikte im ex-sowjetischen Raum um Transnistrien, Südossetien, Abchasien und Berg-Karabach, welche zwar nur eine klare Minderheit der OSZE-Mitglieder direkt betreffen, aber dennoch die Konsensfindung bei zentralen Diskussionen erschweren

24 Brichambaut, Marc. Six Years as OSCE Secretary General: An Analytical and Personal Retrospective. In: *OSCE Yearbook* (2011). S. 25–48, hier S. 28f.

25 Zellner, Wolfgang. Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010: Eine vorläufige Bewertung. In: *OSZE-Jahrbuch* (2010). S. 23–31, hier S. 23; Ackermann/Salber, *Korfu-Prozess*, S. 225f.

26 OSZE. *Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft*. 3.12.2010.

27 Zellner, *OSZE-Gipfeltreffen*, S. 26. Die USA beharrten dabei offenbar auf scharfer Kritik an Russlands Weigerung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, um die Ratifizierung des neuen Start-Vertrags im US-Senat nicht zu blockieren.

oder verunmöglichen, sind auch von den letzten drei OSZE-Vorsitzländern Litauen, Irland und Ukraine zum Schwerpunkt ernannt worden. Litauen definierte 2011 gleich Dutzende von Schwerpunkten, darunter Energiesicherheit und Pressefreiheit – am Ministerrat in Vilnius wurden aber zwei Drittel der 30 (!) litauischen Entwürfe von Beschlussdokumenten von einzelnen Staaten, insbesondere von Russland, mit einem Veto belegt.²⁸

Irland ging seinen Vorsitz 2012 bescheidener an: Im Vordergrund standen die Langzeitkonflikte, welche die Iren dank ihrer Erfahrung mit dem Nordirlandkonflikt zu schlichten versuchten. Am Dubliner Ministerrat vergifteten Ende 2012 allerdings die ungelösten Territorialkonflikte einmal mehr die Atmosphäre, und in keiner der drei OSZE-Dimensionen gab es Beschlüsse. Der Ministerrat produzierte einzig eine Erklärung mit dem Titel «Gute Regierungsführung und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung». Ferner vermeldeten die Aussenminister «leichten Fortschritt» bei der Suche nach einer Lösung des Transnistrien-Konflikts.²⁹

Insbesondere im Falle des Transnistrien-Konflikts machte sich die Ukraine Anfang 2013 als grösster Nachbar Moldaus und Garant des formalen OSZE-Verhandlungsprozesses Hoffnung auf Fortschritte. Die Ukraine definierte zudem die historische Aussöhnung zwischen Ost und West zu einem Schwerpunkt ihrer OSZE-Präsidentschaft – ein hochinteressantes Thema, das zur Vertrauensbildung und Überwindung des tiefstehenden Misstrauens zwischen Ost und West zwingend nötig ist.³⁰ Der ukrainische Aussenminister Leonid Koschara engagierte sich

28 Janeliunas, Tomas. The Lithuanian OSCE Chairmanship: Lessons and Dilemmas. In: *Lithuanian Annual Strategic Review* 10, Nr. 1 (2013). S. 59–86; Kemp, Walter / Paulauskas, Rytis. Adapt or Die: «Smart Power», Adaptive Leadership, Lithuanian Chairmanship and the Evolution of the OSCE. In: *OSCE Yearbook* (2012). S. 110–129.

29 Richter, *Sicherheitsgemeinschaft OSZE*; Liechtenstein, Stephanie. *Blögeintrag*. 19.12.2012. <http://www.shrblog.org>. Vgl. auch Ó Beacháin, Donnacha. Ireland's Chairmanship of the OSCE: A Mid-Term Review. In: *Irish Studies in International Affairs* Vol. 23 (2012). S. 89–109; Cogan, Frank. Reflections on Ireland's Chairmanship of the OSCE, 2012. In: *Security and Human Rights* 24, Nr. 1 (2013). S. 17–27.

30 Rojansky, Matthew. An Opportunity for Ambition: Ukraine's OSCE Chairmanship. In: *The Carnegie Papers* (January 2013). S. 14f.; Bloed, Arie. Ukraine at the Helm of the OSCE. In: *Security and Human Rights* 23, Nr. 4 (2012). S. 357–360. Zum Transnistrien-Konflikt vgl. Weisflog, Christian. *Das explosive Erbe der Sowjets: Von Kaliningrad nach Kabul, eine politische Reportage*. Zürich: Orell Füessli, 2012. S. 71–84.

zwar aktiv in den «5+2-Treffen», bei denen die EU, die USA, Russland, die Ukraine und die OSZE den beiden Konfliktparteien Moldau und Transnistrien vermittelnd über die Schulter schauen.³¹ Allerdings blieb der Konflikt weiterhin angespannt, wie Ende September 2013 ein Aufflackern des Grenzstreits demonstrierte.³² Im Hintergrund schwelt weiterhin der geostrategische Streit zwischen der EU und Russland über die Zukunft Transnistriens. Während die EU Moldau mit einem Freihandelsabkommen und assoziierter Partnerschaft lockt, sieht Russland in Transnistrien einen strategisch wichtigen Keil zwischen der Ukraine und Moldau und möchte zudem den Weg Moldaus in die EU blockieren.³³ Das allererste 5+2-Treffen in Brüssel erreichte im Oktober 2013 immerhin einen kleinen Durchbruch: Moldau erklärte sich bereit, die Reisebeschränkungen für Transnistrier mit russischen oder ukrainischen Pässen im Parlament zu diskutieren. Beide Seiten sprachen optimistisch von nützlichen kleinen Schritten der Normalisierung der Beziehungen.³⁴

2014 liegt es nun an der Schweiz, die Vorarbeiten Irlands und der Ukraine weiterzuführen und insbesondere die positive Dynamik im Transnistrien-Konflikt zu nutzen.

3. DER WEG ZUR DOPPELKANDIDATUR MIT SERBIEN

In der aktuellen Troika der OSZE (die aus dem letztjährigen, aktuellen und künftigen Vorsitzland besteht) tanzt die Schweiz als «OSZE-Musterknabe» gewissermassen positiv aus der Reihe.³⁵ Denn sowohl die Ukraine als auch Serbien sind kontroverse Vorsitzende – die Ukraine

31 *Ukrainian Issues Embraced at OSCE Meeting in Warsaw*. 25.9.2013. <http://www.thenews.pl/1/6/Artykul/148228,Ukrainian-issues-embraced-at-OSCE-meeting-in-Warsaw>.

32 *La Moldavie et la Transnistrie jouent des muscles*. 30.9.2013. http://fr.ria.ru/presse_russe/20130930/199430248.html. Der 2012 gewählte pro-europäische moldauische Präsident Nicolae Timofti will mit schärferen Zoll- und Einwanderungskontrollen die Grenze sichern, um im Gegenzug ein liberaleres Visa-Regime mit der EU zu erhalten.

33 *Rogozin Warns Moldova on EU Accord*. 2.9.2013. <http://www.euractiv.com/europes-east/russia-keeps-threatening-neighbor-news-530198>.

34 Bendavid, Naftali. *Talks on Transnistria Come to Brussels, But Where Next?* 4.10.2013. <http://blogs.wsj.com/brussels/2013/10/04/talks-on-transnistria-come-to-brussels-but-where-next>.

35 Eine OSZE-Delegation kritisierte allerdings im Januar 2012 die mangelnde Transparenz in Sachen Wahlkampffinanzierung bei den eidgenössischen Wahlen 2011. <http://www.osce.org/odihr/87417>. S. 9f.

wegen der Inhaftierung der Oppositionsikone Julia Timoschenko; Serbien wegen seiner Kosovo-Politik.

Wie ist es überhaupt zur Doppelkandidatur der Schweiz mit Serbien gekommen? Die delikate Vorgeschichte ist kaum bekannt. Das Thema OSZE-Vorsitz war für die Schweiz bis zum Herbst 2011 überhaupt kein Thema. Hingegen hatte sich Serbien schon damals für den Vorsitz 2014 interessiert. Präsident Boris Tadic bestätigte im September 2011 in seiner Rede vor der UNO-Generalversammlung entsprechende serbische Ambitionen. Sein Argument für den serbischen OSZE-Vorsitz liess jedoch Diplomaten im Westen aufhorchen: «Wir interessieren uns aktiv für den Amtierenden Vorsitz in der OSZE im Jahr 2014 – dem 100. Jahrestag des Beginns des Ersten Weltkriegs. Die verbindende Symbolik des Jahres 2014 würde nicht nur helfen, die Bemühungen zu katalysieren, ungelöste Probleme auf dem Alten Kontinents zu lösen. Es würde auch das Ende einer Ära markieren, die noch nicht Zeuge der dauerhaften Stabilität im OSZE-Raum war.»³⁶

Die serbische OSZE-Präsidentschaft 100 Jahre nach Sarajewo 1914 sollte demonstrieren, wie stark sich die europäische Sicherheitsarchitektur zwischenzeitlich verändert hat – auch dank der OSZE. Aber in westlichen Hauptstädten wurde befürchtet, dass Serbien sein OSZE-Jahr zu Propagandazwecken bezüglich 1914 missbrauchen könnte. Zudem kam es für Albanien nicht in Frage, Serbiens Kosovo-Politik mit dem OSZE-Vorsitz zu belohnen. Die Schweiz wurde deshalb von den USA, Deutschland und anderen westlichen Regierungen im Herbst 2011 diskret angefragt, ob sie nicht anstelle Serbiens den OSZE-Vorsitz übernehmen würde. Nach den umstrittenen Vorsitzen Kasachstans (2010) und der Ukraine (2013) sollte 2014 ein westeuropäisches Land die OSZE präsidieren. Bern löste sich diplomatisch geschickt aus der heiklen Anfrage. Es machte klar, dass es keine Kampfkandidatur gegen einen OSZE-Partner lancieren würde. Die Schweiz erklärte sich aber bereit, zusammen mit Serbien eine Doppelkandidatur zu führen, für 2014 und 2015. Innerhalb der OSZE erforderte dies einiges an Über-

36 Tadic, Boris. *Address before the 66th Session of the UN General Assembly, New York*. 23.9.2011, http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/RS_en_0.pdf (Übersetzung des Autors).

zeugungsarbeit, bis schliesslich der Konsens aller damals noch 56 Mitglieder erreicht werden konnte.³⁷

Um allfälliger Kritik präventiv Wind aus den Segeln zu nehmen, legten Bern und Belgrad im Dezember 2011 ein einseitiges gemeinsames Dokument über die «Prinzipien der Zusammenarbeit» vor. Darin wurden sechs Prioritäten für die Jahre 2014/15 vorgestellt (Institutionelle Reformen, Mediation in Krisen, Langzeitkonflikte, Transnationale Bedrohungen, Zivilgesellschaft und Zusammenarbeit von Region zu Region). Explizit erwähnt wurde bereits damals, dass der OSZE-Sonderbeauftragte für den Westbalkan ein Schweizer sein würde – also kein Serbe.³⁸ Die damalige Aussenministerin Micheline Calmy-Rey warb am Vortag der Abstimmung nochmals mit dem Argument um Stimmen, dass das Vertrauen der OSZE-Länder in Serbien zu einer weiteren Stabilisierung des Westbalkans führen werde.³⁹ Insbesondere das Argument, dass mit einer Tandemkandidatur die Kontinuität der sonst auf zwölf Monate beschränkten Aktivitäten des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden verbessert würde, erwies sich als überzeugend.⁴⁰

Die Schweiz betont zwar inzwischen, dass jedes Land für sein Vorsitzjahr die alleinige Verantwortung trage; doch aufgrund der 2011 lancierten Doppelkandidatur trägt die Schweiz eine politische Mitverantwortung für den serbischen Vorsitz 2015 – dies wird auch von den USA, Albanien und anderen OSZE-Staaten so gesehen.

4. SCHWEIZER PRIORITÄTEN

Nachdem bis zum 10. Februar 2012 keine Einwände gegen die Doppelkandidatur geäussert worden waren, galten die Schweiz und Serbien

37 Paneldiskussion der Schweizerischen Helsinki-Versammlung zum OSZE-Vorsitz der Schweiz, 21. Januar 2013, Universität Bern. Vgl. auch: Schweiz erhält den OSZE-Vorsitz. In: *Tages-Anzeiger*. 11. Februar 2012; Ein «heikles Tandem» mit Serbien in der OSZE. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 13. Mai 2013.

38 OSCE. *Principles of Cooperation*. 7.12.2011. MC.DEL/62/11. Das Dokument wurde am 6. Dezember 2011 in Vilnius von der Schweizer Aussenministerin Micheline Calmy-Rey und dem serbischen Aussenminister Fuk Jeremic unterzeichnet.

39 OSCE. *Statement by Ms. Micheline Calmy-Rey, Vilnius*. 6.12.2011. MC.DEL/11/11.

40 Siehe dazu Trachsler, *OSZE-Vorsitz der Schweiz*.

Tabelle 1: Die zehn Schwerpunkte der Schweizer OSZE-Präsidentschaft 2014

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

Quelle: EDA

im so genannten «Schweigeverfahren» als gewählt.⁴¹ Eineinhalb Jahre später stellten die Schweiz und Serbien am 2. Juli 2013 an einer Sonder-sitzung der OSZE-Botschafter in Wien die Schwerpunkte ihrer konsekutiven Vorsitze vor. Aussenminister Burkharter und sein serbischer Amtskollege Ivan Mrkic präsentierten den gemeinsamen Arbeitsplan.⁴² Vier der insgesamt zehn Prioritäten des Schweizer Präsidentschaftsjahrs unter dem Leitmotiv «Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen» (siehe Tabelle 1) erscheinen besonders erwähnenswert:

41 EDA, *OSZE-Vorsitz 2014 geht an die Schweiz*, 10.2.2012. Albanien hatte sich zunächst einen Einspruch gegen die serbische Kandidatur überlegt. Zuletzt drohte zudem noch ein skurriles Veto Litauens gegen den schweizerisch-serbische Doppelvorsitz. Litauen hatte sich innerhalb der Regionalgruppe Osteuropa um die Präsidentschaft der UNO-Generalversammlung 2012/13 beworben und mit der Nominierung seines Kandidaten fest gerechnet. In einer erstmals seit 1967 erfolgten Kampfkandidatur lancierte Serbien aber seinen Aussenminister Vuk Jeremic (der später auch gewählt wurde). Litauen überlegte sich deshalb Anfang 2012 ein Protest-Veto gegen die serbische OSZE-Kandidatur. Doch der irische OSZE-Vorsitz weigerte sich, ein entsprechendes E-Mail der litauischen Delegation zu behandeln. Litauen verzichtete in der Folge auf ein formelles Veto. Russell Lee, Matthew, *Lithuania's Block of Serbia for OSCE Withdrawn*, 9.2.2012, <http://www.innercitypress.com/unpga2osceposts020912.html>.

42 EDA, *Ansprache Burkhalters*, 2.7.2013 (siehe Fussnote 4).

1) Versöhnung auf dem Westbalkan; 2) Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus; 3) Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle; und 4) Institutioneller Reformprozess «Helsinki+40».

4.1 VERSÖHNUNG AUF DEM WESTBALKAN

Wie 1996 ist der Westbalkan auch 2014 einer der Prioritäten der schweizerischen OSZE-Präsidentschaft. Für die Schweizer Aussenpolitik ist der Westbalkan seit den 1990er-Jahren, als viele Flüchtlinge aus dem Kosovo in der Schweiz Zuflucht fanden, eine traditionelle Schwerpunktregion.⁴³ Nachdem die Schweiz 2008 eines der ersten westlichen Länder war, das die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannte, verspricht die enge Kooperation mit Serbien innerhalb der OSZE, die Glaubwürdigkeit der Schweiz als neutraler Vermittlerin im Westbalkan wiederherzustellen. Der erfahrene Schweizer Diplomat Gérard Stoudmann wird 2014/15 als OSZE-Sonderbeauftragter für den Westbalkan die Normalisierung zwischen Serbien und Kosovo vorantreiben und zusammen mit der OSZE-Mission in Nordkosovo möglichst gute Voraussetzungen für die Parlamentswahlen in Kosovo 2014 schaffen.⁴⁴ Auch in Bosnien-Herzegowina finden 2014 nationale Wahlen statt. Seit Herbst 2012 wird zudem die OSZE-Mission in Serbien vom Schweizer Peter Burkhard geleitet. Die Schweiz verfügt damit über wichtiges Know-how vor Ort.⁴⁵

Die Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo entwickelten sich knapp 15 Jahre nach dem Kosovo-Krieg 2013 zunächst in die richtige Richtung. Im April 2013 vereinbarten die beiden Parteien einen von der EU vermittelten «15-Punkte-Plan» zur Normalisierung der Beziehungen.⁴⁶ Als wichtiger Testlauf für den Versöhnungsprozess galten die Kommunalwahlen in Kosovo vom 3. November 2013. Diese Wahlen wurden aber leider von Gewalt und Einschüchterungen in der mehrheitlich von Serben bewohnten Stadt Nord-Mitrovica überschattet und

43 Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz besteht aus etwa 150 000 bis 170 000 Personen. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Bundesamt für Migration. *Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz*. August 2010.

44 EDA. *Die Schweiz verstärkt ihre Präsenz in der OSZE*. 20.9.2013.

45 EDA. *Peter Burkhard neuer Chef der OSZE-Mission in Serbien*. 24.10.2013.

46 Einigung im Kosovokonflikt. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 19. April 2013.

stellten das Ziel einer institutionellen Annäherung zwischen dem Norden und Süden des Kosovo infrage.⁴⁷

Mit dem OSZE-Vorsitz und der engen Kooperation mit Serbien trifft die Schweiz gleich mehrere Fliegen auf einen Schlag: Erstens sorgt sie für Sicherheit und Stabilität im Nordkosovo, dem heute noch letzten ungeklärten Territorialdisput auf dem Balkan, und trägt zur Versöhnung zwischen Serben und Kosovaren bei. Zweitens repariert sie – wie erwähnt – die angeschlagenen bilateralen Beziehungen zu Serbien. Und drittens hilft die Schweiz als «OSZE-Mentor» Serbiens dem Land auch bei seinem Weg aus der Isolation zurück in die internationale Staatenwelt.

4.2 DIALOG UND VERTRAUENSBIILDUNG IM SÜDKAUKASUS

Ein zweiter Schwerpunkt liegt im Südkaukasus, vor allem im Konflikt zwischen Russland und Georgien um Südossetien und Abchasien. Auch hier kann sich die Schweiz bereits auf ein jahrelanges Engagement berufen. Seit März 2009 vertritt die Schweiz durch Schutzmachtmandate die diplomatischen Interessen Georgiens in Moskau und die Interessen Russlands in Tiflis. Die Schweiz vermittelte in dieser Funktion unter anderem 2011 ein georgisch-russisches Zollabkommen und ermöglichte damit Russland die Aufnahme in die Welthandelsorganisation.⁴⁸ Als etablierter ehrlicher Makler kann Bern nun auch mit dem OSZE-Hut die seit 2009 stattfindenden Genfer Gespräche vorantreiben. Ferner soll der Schweizer OSZE-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus Angelo Gnädinger den Vertrauensbildungsprozess zwischen den Konfliktparteien in Genf und mittels Pendeldiplomatie im Kaukasus prägen. Der ehemalige IKRK-Generaldirektor Gnädinger wird auch an den regelmässigen Treffen der Konfliktparteien teilnehmen, an denen Zwischenfälle entlang der Waffenstillstandslinie diskutiert werden.⁴⁹

47 Fuster, Thomas. Debakel in Kosovo. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. November 2013.

48 Vgl. dazu Trachsler, Daniel. Schutzmacht Schweiz: Renaissance einer Tradition? In: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 108 (2012). Siehe auch den Beitrag von Jonas Grätz in diesem Bulletin, S. 43–70.

49 EDA. *Offizieller Arbeitsbesuch der georgischen Aussenministerin in der Schweiz*. 13.9.2013; EDA. *Bundesrat designiert Sonderbeauftragten für den Südkaukasus*. 23.10.2013.

Ende 2012 stellte die Schweiz eine auf vier Jahre angelegte Kooperationsstrategie für den Südkaukasus vor, die CHF 100 Millionen umfasst.⁵⁰ Dieser Schwerpunkt im Rahmen der OSZE-Tätigkeiten passt damit perfekt in die generelle aussenpolitische Strategie der Schweiz. Zwischen den etablierten Schweizer Kooperationsprogrammen und den geplanten OSZE-Initiativen können sicherlich viele Synergien genutzt werden.

Fünf Jahre nach dem Krieg lassen sich Anzeichen einer Wiedernäherung zwischen Russland und Georgien ausmachen. Im Dezember 2012 fanden in Genf erstmals seit dem bewaffneten Konflikt von 2008

Dieser Schwerpunkt im Rahmen der OSZE-Tätigkeiten passt perfekt in die aussenpolitische Strategie der Schweiz.

direkte Gespräche zwischen den beiden Parteien statt.⁵¹ Die neue georgische Regierung erklärte jüngst, dass georgische Sportler im Februar 2014 an den Olympi-

ischen Winterspielen im russischen Sotschi teilnehmen werden. Russland versprach im Gegenzug eine Vereinfachung des Visaregimes und des Handels.⁵² Allerdings zeichnet sich trotzdem keine Lösung im Konflikt um die abtrünnigen georgischen Gebiete Südossetien und Abchasien ab. Die immer stärker ausgebaute rund 40 Kilometer lange videoüberwachte Grenzbefestigung gibt dabei Anlass zu Sorge.⁵³

Auch im Langzeitkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach bietet die Schweiz ihre Guten Dienste an. Seit 2007 betreibt die Schweiz eine erfolgreiche Mediation im Konflikt zwischen Armenien und der Türkei. Die beiden Länder vereinbarten 2009 die Zürcher Protokolle über die Normalisierung ihrer Beziehungen. Die

50 Deza. *Swiss Cooperation Strategy South Caucasus, 2013–2016*. Dezember 2012.

51 Erster Direktkontakt zwischen Russland und Georgien seit 2008. In: *Der Standard*. 14. Dezember 2012.

52 Ballin, André. Medwedew verteidigt Krieg im Kaukasus. In: *Der Standard*. 8. August 2013. Russland provozierte die Georgier aber gleichzeitig mit dem Entscheid, den russischen Militärpiloten Iwan Netschajew, der 2008 Georgien bombardiert hatte, im Oktober 2013 als Träger der olympischen Fackel in Moskau einzusetzen.

53 Montik, Tatjana. Georgien: Stacheldraht soll neue Realität schaffen. In: *Der Standard*. 8. August 2013; Walker, Shaun. *Russian «Borderisation»: Barricades Erected in Georgia, Say EU Monitors*. 23.10.2013. <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/23/russia-borderisation-barricades-erected-georgia-eu>.

Schweiz unterstützt diesen Annäherungsprozess weiterhin, auch wenn die Parlamente beider Länder die Zürcher Protokolle noch nicht ratifiziert haben und der Friedensprozess seit 2011 nicht vorankommt. Die International Crisis Group hat im Herbst 2013 vor einer akuten militärischen Eskalation in Berg-Karabach gewarnt. Tatsächlich gab es auch 2013 in diesem Konflikt Dutzende von Toten.⁵⁴ Im November 2013 wollten sich die Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan aber immerhin persönlich treffen, um ihre jeweiligen Positionen im direkten Gespräch zu klären.⁵⁵ Dennoch könnte das Pulverfass Berg-Karabach 2014 jederzeit explodieren und den OSZE-Vorsitzenden Didier Burkhalter als Krisenmanager fordern.

4.3 KONVENTIONELLE RÜSTUNGSKONTROLLE IN EUROPA

In der politisch-militärischen Dimension setzt die Schweizer OSZE-Präsidentschaft ihren Schwerpunkt auf konventionelle Rüstungskontrolle in Europa und insbesondere auf die Modernisierung des Wiener Dokuments (WD) über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen. Das WD regelt den gegenseitigen jährlichen Austausch von Informationen über Streitkräfte, Verteidigungsplanung und grössere Militäraktivitäten und Verifikationsmassnahmen sowie die Einladung von Beobachtern zu Manövern. Das gegenwärtig gültige WD 2011 wurde von der OSZE Ende 2011 angenommen. Es enthält im Vergleich zum WD 1999 jedoch nur technische und prozedurale Ergänzungen.⁵⁶

Bezeichnenderweise fokussiert die Schweizer OSZE-Task-Force ihre Fortschrittsbemühungen fast ausschliesslich auf das WD. Sie gibt damit indirekt zum Ausdruck, dass sie nicht an einen Ausweg aus dem Stillstand in den Verhandlungen um eine Modernisierung des KSE-Vertrags glaubt, den Russland Ende 2007 sistiert hat. Der KSE-Vertrag von

54 International Crisis Group. *Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks*. 26.9.2013. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/south-caucasus/b071-armenia-and-azerbaijan-a-season-of-risks.aspx>; *A Festering Sore*. 3.10.2013. <http://www.economist.com/blogs/easter-napproaches/2013/10/nagorno-karabakh-conflict>. Siehe auch Hess Sargsyan, Anna. Berg-Karabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung. In: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 131 (2013).

55 OSCE. *Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group*. 5.11.2013.

56 Schmidt, Hans-Joachim / Zellner, Wolfgang. Confidence- and Security-Building Measures. In: *SIPRI Yearbook* (2012). S. 447–451, hier S. 448ff.

1990 beschränkte die Anzahl schwerer konventioneller Waffensysteme in Europa und sah gegenseitige Vor-Ort-Inspektionen vor. Der Vertrag schuf ein stabiles Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau (72 000 Waffensysteme wurden nach 1990 zerstört) und beseitigte die Möglichkeit von Überraschungsangriffen und gross angelegten Militäroffensiven.⁵⁷ Ende 2011 entschieden die Nato-Staaten, Russland auch nicht länger Inspektionen im Westen zu erlauben und ihre jährlichen Notifikationen und Militärdaten nicht länger Moskau zur Verfügung zu stellen.⁵⁸

Rüstungskontrollexperten gehen heute einig, dass der KSE-Vertrag klinisch tot ist und nicht wiederbelebt werden kann.⁵⁹ Die USA und die Nato sowie Georgien und Moldau beharren immer noch auf dem Junktim zwischen Rüstungskontrolle und Territorialkonflikten. Konkret fordern sie von Russland den 1999 in Istanbul versprochenen vollständigen Abzug seiner Truppen aus Südossetien, Abchasien und Moldau, bevor über eine Modernisierung des KSE-Vertrags oder ein neues Rüstungskontrollregime verhandelt werde. Die politische Blockade zwischen den USA und Russland in dieser Frage sowie das Desinteresse von Frankreich machen Fortschritte 2014 höchst unwahrscheinlich. Womöglich könnte aber eine allfällige spätere polnische oder deutsche OSZE-Präsidenschaft ab 2016 das Thema zur Priorität machen. Die Schweiz könnte dafür, in enger Absprache mit Deutschland, bereits 2014/15 gewisse Vorarbeiten leisten.

Vorderhand konzentriert sich die Schweizer Diplomatie aber auf das politische WD mit seinem Fokus auf grössere Transparenz – und nicht auf den KSE-Vertrag mit den rechtlich verbindlichen Obergrenzen und Anweisungen zur Reduzierung von Waffensystemen. OSZE-Staaten wie Deutschland, Polen, Dänemark oder Norwegen fordern weitere substanzielle Anpassungen des WD an die heutigen sicherheitspoliti-

57 Von Arx, Pierre. Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen. In: *OSZE-Jahrbuch* (2011). S. 225–250.

58 Hayashi, Mika. Suspension of Certain Obligations of the CFE Treaty by NATO Allies: Examination of the Response to the 2007 Unilateral Treaty Suspension by Russia. In: *Journal of Conflict & Security Law* 18, Nr. 1 (2013). S. 1–20.

59 Schulte, Paul. *Conventional Arms Control and the Euro-Atlantic Security Environment*. Paper presented at Wilton Park, 11–12 October 2012; Kühn, Ulrich. Conventional Arms Control 2.0. In: *The Journal of Slavic Military Studies* 26, Nr. 2 (2013). S. 189–202; Durkalec, Jacob. Rethinking Conventional Arms Control in Europe: A Transparency-Centred Approach. In: *Strategic File* Nr. 7 (September 2013).

schen Gegebenheiten. Dabei verlieren quantitative Aspekte zunehmend an Bedeutung, während kleinere, aber gut ausgebildete und hoch technisierte Einheiten in den Transparenzmassnahmen wichtiger werden. Auch die Berücksichtigung moderner Trägersysteme wie Drohnen oder Transportflugzeuge und -helikopter würde zur Vertrauensbildung beitragen. Experten stufen jedoch auch die Chancen, dass 2014 für substantielle Anpassungen des WD unter den 57 OSZE-Staaten Konsens gefunden werden könne, als gering ein.⁶⁰

4.4 INSTITUTIONELLE FRAGEN: HELSINKI+40

Der «Korfu-Prozess» ist 2011 in den «V to V»-Dialog («Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius») überführt sowie Ende 2012 in den «Helsinki+40»-Prozess umgetauft worden. Bis zum 40. Jahrestag der Verabschiedung der KSZE-Schlussakte von 1975 soll unter der Führung von Kiew, Bern und Belgrad die OSZE-Reformdebatte abgeschlossen werden. Weil in den zwei Jahren nach der Astana-Deklaration keine substantiellen Fortschritte erreicht werden konnten, wurde der Prozess verlängert und unter einem neuen Namen mit einer neuen Deadline versehen.⁶¹

Das Überwinden von scheinbar unüberbrückbaren Differenzen in einem multilateralen Verhandlungsprozess liegt der Schweiz. Wie im Kalten Krieg oder 1996 kann die helvetische Diplomatie mithilfe von Zusammenfassungen, Thesenpapieren, Fragebögen und Non-Papers aktiv Konsens schaffen und für beide Seiten gesichtswahrende Kompromisse einbringen. 2012 lieferten eine Reihe von Think-Tanks konkrete Ideen für den Reformprozess.⁶²

Die Erwartungen an den Helsinki+40-Prozess sind allerdings gering. Der Ukraine gelang es 2013 nicht, den Reformprozess entscheidend voranzubringen. Immerhin wurde eine informelle Arbeitsgruppe

60 Schulte, *Conventional Arms Control*.

61 Bieri, Matthias. *Helsinki+40*. 10.10.2013. <http://www.isn.ethz.ch>.

62 Watanabe, Lisa. *Mapping of Current Studies on a Euro-Atlantic Security Community* (unpublierte Studie). Center for Security Studies, ETH Zürich, August 2013. Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative (EASI). *Toward a Euro-Atlantic Security Community*. Februar 2012. http://carnegie.org/fileadmin/Media/Publications/EASI_FinalReport_01.pdf; Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community (IDEAS). *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality*. Oktober 2012. <http://www.ideas-network.com>.

gegründet und im Frühling eine strategische «Orientierungsdebatte» mit Fokus auf neue Bedrohungen und Herausforderungen im OSZE-Raum durchgeführt. Es folgten thematische Diskussionen unter anderem zur zweiten Dimension (Ökologie und Ökonomie) sowie zur Effektivität und Effizienz der OSZE.⁶³ Die Lücke zwischen den hehren Zielen von Astana und einer Roadmap, wie man diese Vision konkret umsetzen könnte, ist aber nach wie vor gross. Die Aussicht auf einen OSZE-Gipfel 2015 könnte jedoch dem Prozess Momentum verleihen und die OSZE-Staaten unter Druck setzen, konkrete Resultate und ein neues politisches Grundsatzdokument auszuhandeln.

4.5 WEITERE SCHWERPUNKTE⁶⁴

In der ersten Dimension (Sicherheit) will die Schweiz zudem die Gouvernanz im Sicherheitssektor stärken und dabei etwa einen Praxisleitfaden zur demokratischen Kontrolle von Streit- und Sicherheitskräften erarbeiten. In der zweiten, meist vernachlässigten Dimension (Wirtschaft und Umwelt) geht es der Schweiz 2014 prioritär darum, den «sicheren Umgang mit Naturkatastrophen» – so der sprachlich etwas kuriose Slogan – zu thematisieren: Gemeint ist damit die effizientere Prävention und Bewältigung von Naturkatastrophen im OSZE-Raum. In der dritten Dimension geht es vor allem darum, das Bestehende zu sichern und die Umsetzung bestehender Menschenrechtsverpflichtungen zu überprüfen. Im Bereich der Bekämpfung von transnationalen Bedrohungen engagiert sich die Schweiz für den Ausbau von Kapazitäten und Fähigkeiten von Zoll-, Grenzwach- und Polizeibehörden im OSZE-Raum. Sie organisiert 2014 auch gemäss einem Ministerratsbeschluss von Dublin eine OSZE-weite Anti-Terrorismus-Konferenz. Aussenminister Burkhalter hat zuletzt in mehreren Reden durchblicken lassen, dass dabei das Phänomen von erpresserischen Entführungen mit Lösegeldforderung in Millionenhöhe (*Kidnapping for Ransom*, KFR) besondere Aufmerksamkeit erhalten könnte.⁶⁵

63 Liechtenstein, Stephanie. *Blogbeitrag*. 23.9.2013. <http://www.shrblog.org>.

64 Gemäss EDA. *Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen*. Juli 2013.

65 Vgl. dazu Nünlist, Christian. *Kidnapping for Ransom zur Terrorismusfinanzierung*. In: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 141 (2013).

Nebst den Bemühungen im Helsinki+40-Prozess möchte die Schweiz mit zwei weiteren Initiativen die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken: Einerseits mit der Erhöhung der Mediationskapazitäten etwa durch Einladungen von OSZE-Mitarbeitenden zu Kursen über Konfliktmediation in der Schweiz. Andererseits durch einen verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft, zum Beispiel Vertretern von NGOs, Think-Tanks und der Wissenschaft. Im Vorfeld des Ministerrats soll auch eine «Konferenz der Zivilgesellschaft» stattfinden. Ein Herzensanliegen ist Didier Burkhalter zudem die Jugend. In einer «Modell-OSZE»-Serie werden 57 Jugendliche aus den 57 Mitgliedsstaaten aktuelle Themen diskutieren.⁶⁶

5. HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN DES SCHWEIZER VORSITZJAHRS

Aussenminister Burkhalter betonte unlängst, er wolle keine grossen Erwartungen schüren. «Die Spannungen innerhalb der OSZE sind real. Es ist besser, nicht so zu tun, als würden während des Schweizer Vorsitzes 2014 alle Probleme gelöst werden.»⁶⁷ In der Tat scheinen zahlreiche Herausforderungen eine Wiederholung der erfolgreichen Schweizer OSZE-Präsidentschaft von 1996 zu erschweren.

5.1 EINE SKEPTISCHE PERSPEKTIVE: DAS GLAS HALB LEER

Die aktuelle Ost-West-Spaltung erinnert an die späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre, als in der KSZE ebenfalls Stillstand und Blockade vorherrschten. Doch darf daraus nicht direkt eine Identitätskrise der OSZE abgeleitet werden. Denn die aktuellen Probleme in der OSZE widerspiegeln schlicht die Probleme unter ihren Mitgliedstaaten. Die OSZE ist wie die UNO dann am handlungsfähigsten, wenn ihre Mitglieder am selben Strick ziehen. Aufgrund des Konsensprinzips wirken sich Konflikte unter den Mitgliedern in der OSZE allerdings stärker auf

66 Siehe dazu auch das Interview mit Aussenminister Didier Burkhalter in diesem Bulletin, S. 121–126.

67 Burkhalter, Didier. *Pressekonferenz in Strassburg*. 23.4.2013. Aufgezeichnet von: www.eurofora.net/newsflashes/new/swissoscepresidency.html.

die Handlungsfähigkeit aus als in der UNO. Insbesondere die ungelösten Langzeitkonflikte halten die OSZE in Geiselnhaft, solange einzelne direkt betroffene Staaten deswegen Fortschritte in anderen Bereichen blockieren. Dass Staaten wie die USA, Russland, Georgien, Moldau, Aserbaidschan oder Armenien Ende 2014 auf dem Ministerrat in der Schweiz oder auf dem geplanten Gipfeltreffen 2015 in Serbien ähnlich wie in Astana politische Erklärungen und Entscheide verhindern, die von 95 Prozent aller OSZE-Mitglieder gutgeheissen worden sind – dieses Damoklesschwert hängt auch über der schweizerisch-serbischen Doppelpresidentschaft der nächsten beiden Jahre. Die Schweizer Diplomatie wird äusserst kreativ sein müssen, wenn sie die üblichen «Veto-Staaten» an Bord holen will.

Didier Burkhalter kann zudem 2014 nicht einfach nur sein minutiös geplantes OSZE-Programm herunterspulen, sondern muss sich auch als Krisenmanager bei plötzlich auftretenden, unvorhersehbaren Konflikten im OSZE-Raum beweisen.⁶⁸ Insbesondere gewalttätige Eskalationen im Westbalkan oder im Südkaukasus könnten das Image der Schweizer Diplomatie – trotz allfällig gutem Krisenmanagement – beschädigen, weil genau hier ihre OSZE-Prioritäten liegen. Nachdem sich die Schweiz zudem derart stark für einen Fortschritt im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle gemacht hat,⁶⁹ würde der eigentlich erwartete Stillstand bei den Territorialkonflikten und in der konventionellen Abrüstung den Schweizer Vorsitz auf ein Voranbringen der OSZE in weniger wichtigen Fragen reduzieren, etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung, im Umgang mit Naturkatastrophen oder der Verstärkung der Mediationskapazitäten.

Es könnte sich ferner rächen, dass die Schweiz Afghanistan und Nordafrika im Arbeitsplan für 2014/15 nicht zu einem Schwerpunkt erklärt hat. Denn nach dem Abzug der von der Nato geführten Streitkräfte vom Hindukusch könnte die OSZE im entstehenden Machtvakuum in Zentralasien im Norden von Afghanistan für Sicherheit und Stabilität sorgen, insbesondere im Bereich von Grenzkontrollen und der Bekämp-

68 Kemp, *The OSCE Chairmanship*, S. 11f., betont in seinen Tipps an künftige OSZE-Vorsitzende: «Expect the unexpected» und weist darauf hin, dass sich diplomatische Prozesse insbesondere in der Konfliktvermittlung nicht nach dem Kalender des Amtierenden Vorsitzenden richten, der am OSZE-Ministerrat Ende Jahr einen Erfolg präsentieren möchte.

69 Rüstungskontrolle à jour bringen. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 7. Dezember 2012.

fung des Drogenhandels. Afghanistan ist nicht Mitglied der OSZE, so dass im Land selbst keine OSZE-Aktivitäten möglich sind.⁷⁰ Auch in Nordafrika könnten die bewährten OSZE-Instrumente in den nächsten Jahren zu Sicherheit und Stabilität beitragen – Libyen bewarb sich im Juni 2013 offiziell für eine Kooperationspartnerschaft mit der OSZE.⁷¹

Die OSZE wird im Jubiläumsjahr 2015 mehr öffentliche Aufmerksamkeit erhalten als üblich, auch in der Schweiz. In diesem Sinne kommt die Schweizer Präsidentschaft ein Jahr zu früh. Es bleibt der Schweiz vergönnt, mit einem grossen «Plus-40-Gipfel» zum Beispiel in Genf an die Schlussakte von Helsinki 1975 zu erinnern, die zum grössten Teil in der Rhonestadt ausgehandelt worden ist. Im Dezember 2014 wird immerhin der allererste Ministerrat der OSZE in der Schweiz stattfinden – 1996 hatte zwar ei-

ner der seltenen OSZE-Gipfel stattgefunden, allerdings in Madrid. Die Schweiz hat sich überraschend für Basel als Gastgeberstadt des Ministerrats 2014 entschieden,

Didier Burkhalter muss sich auch als Krisenmanager bei plötzlich auftretenden, unvorhersehbaren Konflikten im OSZE-Raum beweisen.

vielleicht um den Aussenministern und Delegationen aus aller Welt einmal eine Alternative zu Genf (UNO) oder Davos (WEF) zu zeigen. Die Regierung hat bewusst nicht Genf gewählt, obwohl die Stärkung des «internationalen Genf» eigentlich ein erklärtes Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist – und ein besseres Schaufenster als der OSZE-Ministerrat bietet sich wohl lange Zeit nicht mehr.⁷²

Didier Burkhalter wird 2014 gleich drei Hüte tragen: Einerseits ist er Aussenminister der Schweiz, andererseits auch Schweizer Bundespräsident – und drittens CiO der OSZE. Während es für persönliche Begegnungen mit Staatsoberhäuptern der OSZE – etwa mit dem russi-

70 Liechtenstein, Stephanie. *Blogeintrag*. 18.3.2013. <http://www.shrblog.org>.

71 OSCE. *Libya Applies to Become OSCE Partner*. 17.6.2013. Libyen wäre nach Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien der siebte «Mittelmeer-Partner» der OSZE.

72 *Aussenpolitischer Bericht 2012*, S. 980, 1051. Vgl. auch den Bericht *La Genève internationale et son avenir*. 25.6.2013. EDA. *Basel empfängt 2014 den Ministerrat der OSZE*. 21.9.2012. Für den Ministerrat sind bis zu 5000 Armeeangehörige vorgesehen. Vgl. dazu: OSZE-Ministerratstreffen in Basel: Mehr Soldaten als am WEF im Einsatz. In: *Aargauer Zeitung*. 28. August 2013. Beim WEF in Davos sind jeweils 3500 Soldaten im Einsatz.

schen Präsidenten Wladimir Putin – hilfreich ist, dass Burkhalter 2014 zufällig auch gerade Bundespräsident ist, werden ihn viele innenpolitische Repräsentationstermine vom OSZE-Amt ablenken. Der litauische Aussenminister setzte 2011 insgesamt 40 Prozent seiner Zeit für die OSZE ein. Er reiste als Amtierender Vorsitzender 85 000 Kilometer, besuchte während 23 offiziellen Reisen 18 OSZE-Staaten und hielt 90 öffentliche Reden zur OSZE.⁷³ Für Burkhalter werden die Aufgaben des Bundespräsidenten im Inland an erster Stelle kommen müssen, vor der OSZE-Präsidentschaft.

Das EDA verfügt für die aufwändige OSZE-Präsidentschaft über genügend finanzielle und personelle Ressourcen, auch wenn dafür praktisch keine zusätzlichen Mittel fliessen werden. Normalerweise beschäftigen sich im EDA laut Angaben der OSZE-Task-Force drei Personen und in Wien sieben Personen mit der OSZE. Für die Vorbereitung und Begleitung des OSZE-Vorsitzes wurden sowohl eine 20-köpfige OSZE-Task-Force in Bern gebildet als auch die Schweizer Delegation bei der OSZE in Wien auf 20 Personen aufgestockt. Die Personalkosten, welche im Rahmen der Schweizer OSZE-Präsidentschaft anfallen, werden intern kompensiert. Einzig für die Vorbereitung und Durchführung des Ministerrats in Basel hat der Bundesrat CHF 10,77 Millionen bereitgestellt; Bund und Kanton Basel-Stadt werden zudem CHF 5,4 Millionen beziehungsweise CHF 2 Millionen für Sicherheitsmassnahmen zur Verfügung stellen.⁷⁴

Damit besteht 2014/15 womöglich ein gewisses «Klumpenrisiko». Denn die in die Task-Force und nach Wien abgezogenen 30 «klügsten Köpfe» des EDA fehlen nun in anderen Abteilungen, und das Tagesgeschäft der Schweizer Aussenpolitik kann infolge der OSZE-Präsidentschaft nicht einfach ruhen. Bereits 1996 forderte der OSZE-Vorsitz seinen Tribut: Weil die Kräfte des EDA mit den OSZE-Aufgaben in Bosnien gebunden waren, wurde dem eskalierenden Streit mit den USA um die nachrichtenlosen Vermögen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt.⁷⁵ Kritische Stimmen werden 2014/15 die starke Fokussierung

73 Zahlen aus: Beacháin, *Ireland's Chairmanship*, S. 94.

74 EDA. *Ministerrat 2014 in Basel: Der Bundesrat überweist Botschaft über die Sicherheitsmassnahmen an das Parlament*. 28.8.2013.

75 Vgl. dazu Wenger et al., *Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996*, S. 46.

des EDA und die Bündelung seiner Kräfte für die OSZE-Präsidentschaft in Frage stellen, sobald es an einer zentralen aussenpolitischen Front mit den USA oder der EU zu einer akuten Krise kommt.

Zuletzt kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die aufgrund des OSZE-Vorsitzes erhöhte internationale Visibilität zu einem Reputationsverlust der Schweiz beitragen könnte, je nachdem wie die Freizügigkeits-Abstimmungen 2014 ausfallen oder die Diskussionen über ein nationales Burka-Verbot weiterverlaufen. Denn während der OSZE-Präsidentschaft werden die anderen Mitgliedstaaten besonders genau auf den vermeintlichen «OSZE-Musterschüler Schweiz» schauen – die Verletzlichkeit gegenüber Kritik von aussen wird dadurch grundsätzlich erhöht.

5.2 EINE OPTIMISTISCHE PERSPEKTIVE: DAS GLAS HALB VOLL

Zahlreiche Faktoren sprechen aber dafür, dass sowohl die Schweizer Aussenpolitik als auch die OSZE von dem Schweizer Vorsitz 2014 profitieren werden. Die durch den konsekutiven Vorsitz mit Serbien verstärkte Kontinuität und der dreijährige Helsinki+40-Prozess erlauben der Schweiz eine nachhaltigere Prioritätensetzung. Die mittelfristigere Planung erhöht die Erfolgchancen der geplanten Aktivitäten. Das aus der Not geborene Konzept der Tandemkandidatur verstärkt die Troika-Praxis. Andere OSZE-Staaten wie zum Beispiel als nächstes Polen und Deutschland könnten künftig ebenfalls Doppelkandidaturen oder zumindest eng miteinander abgesprochene Präsidentschaften lancieren. Die Schweiz hätte damit innovativ ein Erfolgsmodell geschaffen. Bereits in der Vorbereitung wurde klar: Die konsekutiven Vorsitze erzwangen eine sorgfältig abgesprochene, frühe Vorbereitung – die Prioritäten Berns und Belgrads wurden bereits im Juli 2013 detailliert kommuniziert. Der gemeinsame Arbeitsplan lag bereits lange vor Beginn der Präsidentschaft vor und nicht erst im Januar 2014 (Schweiz) oder Januar 2015 (Serbien).

Auch für den Einbezug Russlands in die OSZE-Familie ist die Schweiz gut aufgestellt: Bern pflegt gute Beziehungen zu Moskau. Mit Russland wurde 2007 eine strategische Partnerschaft eingegangen. Russland unterstützte 2011 die Schweizer Kandidatur für die OSZE-Präsidentschaft ausdrücklich. Auch die Troika-Partner Ukraine und

Serbien verfügen über ausgezeichnete Kontakte in Moskau. Das sind gute Vorzeichen, denn ein konstruktiver Dialog mit Russland ist für Fortschritt in der OSZE unerlässlich.

Auch für das Vorantreiben des Helsinki+40-Prozesses ist die Schweiz ideal vorbereitet. Diese Aufgabe eignet sich perfekt für einen Brückenbauer. Die Schweiz hat sich als äusserst aktive und pointierte Verfechterin von Menschenrechten im Westen einen guten Ruf erworben. Die Glaubwürdigkeit als ehrliche Maklerin muss aber über ein gleichzeitiges starkes Eintreten für die von «östlich von Warschau» gewünschte Refokussierung auf politisch-militärische und ökonomisch-ökologische Themen bewahrt bleiben. Schweizer Diplomaten haben

Die menschliche Dimension ist keine «Schokoladenbüchse, aus der man Stücke herauspicken kann».

Verständnis für die russische Position und scheinen bereit, die Balance zwischen den drei traditionellen OSZE-Dimensionen wieder besser herzustellen – ohne dabei

die Menschen- und Bürgerrechte auszuhöhlen. Denn die menschliche Dimension ist, wie die holländische Menschenrechtsaktivistin Calista Latour zu Recht betont, keine «Schokoladenbüchse, aus der man Stücke herauspicken kann».⁷⁶ Womöglich kann sich die Schweizer Diplomatie aber auf ihre 1974/75 bewährten «Package deals» zwischen den Dimensionen berufen und damit auch im 21. Jahrhundert Ost-West-Gegensätze und Stillstand in den konsensualen multilateralen Verhandlungen überwinden.⁷⁷ Das Bewusstsein muss wieder stärker verankert werden, dass die Stärke der OSZE stets darin bestand, Sicherheit umfassend zu definieren, und dass die drei OSZE-Dimensionen unwiderrufbar miteinander verbunden sind. Dass es nicht darum geht, ob die politisch-militärische oder die menschliche Dimension wichtiger ist – sondern darum, dass wahre Sicherheit sowohl demokratische Rechte und politische Freiheiten als auch ein sicheres Umfeld erfordern.

76 Latour, Calista A. *Blogeintrag*. 19.7.2013. <http://www.shrblog.org> (Übersetzung des Autors).

77 Nünlist, Christian. *Window of Opportunity: Switzerland's Chairmanship of the OSCE in 2014*, 7.10.2013, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&cid=170387>. Vgl. dazu auch Zellner, *Identifying the Cutting Edge*, S. 34.

Die Praktikerinnen und Praktiker im EDA kennen die aktuellen Probleme der 57-köpfigen OSZE und machen sich deshalb bezüglich des Schweizer OSZE-Vorsitzes keine Illusionen. Auch Didier Burkhalter dämpfte am Ministerrat in Dublin Ende 2012 die Erwartungen. Der Schweiz werde es kaum gelingen, «morgen grosse Resultate und wichtige Entscheide zu verkünden». Der Prozess der Konsenssuche sei nicht spektakulär, aber effizient. «Der Weg ist genauso wichtig wie das Ziel», betonte der Schweizer Aussenminister.⁷⁸

Während andere Staaten wie Slowenien, Litauen oder Irland ihre OSZE-Vorsitze in der Vergangenheit nutzten, um Erfahrungen zu sammeln für die spätere Übernahme der EU-Präsidentschaft, erhofft sich auch die Schweiz von den Troika-Jahren 2013 bis 2015 nützliche Einsichten in die hochrangige multilaterale Diplomatie. Eine gute OSZE-Präsidentschaft dürfte den Schweizer Ambitionen auf den anvisierten Sitz im UNO-Sicherheitsrat 2023/24 helfen. Gleichzeitig wurde in der verstärkten OSZE-Mission in Wien und in der OSZE-Task-Force in Bern eine neue Generation an Diplomatinen und Diplomaten und EDA-Mitarbeitenden auf dem «Spielplatz OSZE» für die internationale Zusammenarbeit auf höchstem Niveau gestählt. Diese Erfahrungen dürften bei der Kandidatur und allfälligen Übernahme des UNO-Sicherheitsrats-Sitzes äusserst wertvoll sein.⁷⁹

Innenpolitisch ist das verstärkte OSZE-Engagement vertretbar und weitgehend unkontrovers, weil es an die historische Tradition des Helsinki-Prozesses im Kalten Krieg und die Schweizer OSZE-Aktivitäten in Bosnien und in Kosovo anknüpft. Pragmatisch-praktische, konkrete Aufgaben wie die als Schwerpunkte geplanten Guten Dienste im Westbalkan und im Südkaukasus sowie die Vertrauensbildung in der konventionellen Rüstungskontrolle und das Vorantreiben der institutionellen Reformen im Helsinki+40-Prozess passen zur Schweiz. Die OSZE-Präsidentschaft verspricht zudem hochrangige Treffen zwischen Aussenminister Didier Burkhalter und Amtskollegen aus dem OSZE-

78 Burkhalter, Didier. *Rede an der OSZE-Ministerkonferenz in Dublin: Helsinki Plus Forty: Reform of the OSCE*. 6.12.2012 (Übersetzung des Autors).

79 Vgl. dazu Trachsler, *Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014*; Trachsler, Daniel. Ein geschickter Schachzug. In: *Tages-Anzeiger*. 8. Juli 2013. Gemperli, Simon. Schweiz prüft Kandidatur für UNO-Sicherheitsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 13. August 2010. Auch Kasachstan benutzte die OSZE-Präsidentschaft als Sprungbrett für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat.

Raum wie John Kerry (USA), Sergei Lawrow (Russland) oder die EU-Aussenbeauftragte Catherine Ashton, in denen auch bilaterale Aspekte angesprochen und die Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland vertieft werden können.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die allgemeine Behauptung einer «OSZE-Krise» sollte nicht einfach unreflektiert wiedergegeben werden: Vorteile wie die inklusive Mitgliedschaft oder der umfassende Sicherheitsbegriff schaffen gegenüber anderen Organisationen auch heute noch einen einzigartigen, komparativen Mehrwert. Die Verantwortung für Stillstand innerhalb der OSZE liegt zudem primär bei den politisch Mächtigen in Washington, Moskau und anderswo und nicht etwa beim OSZE-Sekretariat in Wien oder dem Amtierenden Vorsitzenden in Bern.

Es gilt ferner, 2014 in der Öffentlichkeit sowohl in der Schweiz als auch im ganzen OSZE-Raum ein häufiges Missverständnis zu widerlegen: Die OSZE ist keine Wertegemeinschaft. Sie entstand historisch vielmehr als Dialogprojekt zwischen zwei antagonistischen Blöcken im Kalten Krieg. Wichtigstes Markenzeichen der KSZE und später auch der OSZE war es stets, Gegensätze zu überwinden und ideologische Trennlinien durch Vertrauensbildung, Dialog und Konsenssuche abzubauen. Die Helsinki-Schlussakte von 1975 war mit ihrem Fokus auf kooperative Sicherheit gerade deshalb sicherheitspolitisch innovativ und originär, weil sich zwei Erzfeinde auf gemeinsame Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben einigten. Die Stärke der OSZE ist es also gerade, dass sie keine Wertegemeinschaft und Schönwetterorganisation darstellt, sondern eine Organisation ist, in der Staaten mit sehr unterschiedlichen Werten aus unterschiedlichen Kulturen und mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen aufeinanderstossen.⁸⁰

Zwar strotzen die euphorische Charta von Paris (1990) und die Erklärung von Astana (2010) von Formulierungen, die von einer Wertegemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok sprechen. Und in den 1990er-Jahren profilierte sich die OSZE sehr stark als westliche Demokratieexport- und Menschenrechts-Organisation. Aber vielleicht hilft

80 Lynch, *State of the OSCE*, S. 6.

eine Rückbesinnung auf die Ursprünge der OSZE dabei, die Organisation wieder ausgeglichener und relevanter werden zu lassen – ohne dabei die erreichten Fortschritte im Bereich der menschlichen Dimension zu gefährden.

Der Schweiz gibt die OSZE-Präsidentschaft 2014 die Möglichkeit, sich als zuverlässige und aktive Brückenbauerin auszuzeichnen und die traditionellen Stärken ihrer vermittelnden, präventiven Diplomatie auszuspielen. Ihre Mediationstätigkeit profitiert vom Umstand, dass die neutrale Schweiz über keinen historisch belasteten Rucksack verfügt und über keine strategischen Hintergedanken. Die Schweiz kann sich dank des OSZE-Vorsitzes in der europäischen Sicherheitspolitik als Moderatorin empathisch und solidarisch engagieren und dabei sowohl zwischen Ost und West glaubwürdig vermitteln als auch gleichzeitig ihre eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen als *Primus inter pares* einbringen. Kurzum: Vom Projekt «OSZE-Vorsitz 2014» dürften sowohl die Schweizer Aussenpolitik als auch die OSZE profitieren. Allerdings erschwert die politische Grosswetterlage die Bemühungen der Schweiz, die konsensbasierte OSZE um den entscheidenden «goldenen Millimeter» voranzubringen.⁸¹

81 Der litauische Aussenminister Audronius Ažubalis prägte 2011 den Ausdruck des «goldenen Millimeters». Er sagte: «Die OSZE ist eine Organisation, in der Fortschritt in Millimetern gemessen wird, aber sie sind Gold wert.» (Übersetzung des Autors). Zitiert nach Janeliunas, *Lithuanian OSCE Chairmanship*, S.72.

PARTNERSCHAFT MIT RUSSLAND: BESTANDSAUFNAHME EINER AUSSENPOLITISCHEN AKZENTSETZUNG

von Jonas Grätz

Die Schweiz strebt seit 2005 eine engere Partnerschaft mit Russland an. Sie ist aufgrund ihrer Neutralität und des sicheren Finanzplatzes interessant für die russische Wirtschaft und Politik. Russische Rohstoffe sind umgekehrt zentral für den Schweizer Finanzplatz und Transithandel. Bern gelang es, durch Vermittlungsdienste und konkrete Angebote in der zivilen und militärischen Zusammenarbeit das Verhältnis zur russischen Führung zu verbessern. Bürokratische Hemmnisse und das politische System in Russland verhindern jedoch eine Weiterentwicklung des Potenzials. Ein stärkerer Fokus auf die Förderung zwischengesellschaftlicher Beziehungen tut Not.

EINLEITUNG

2005 beschloss der Schweizer Bundesrat eine Neudefinition seiner ausserpolitischen Prioritäten. Statt einer engeren Assoziierung mit der EU wurde eine vertiefte Zusammenarbeit mit den USA, aber auch mit «aufstrebenden» Staaten wie China, Russland, Brasilien oder Indien angestrebt.¹ Mit der «Aussenpolitischen Strategie 2012–2015» wurde diese Schwerpunktverlagerung zwar bereits wieder relativiert und grösseres Augenmerk auf Nachbarstaaten und -regionen gelegt.² Dennoch lohnt es, der jüngsten Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland nachzugehen, denn daraus lassen sich Hinweise auf Nutzen und Probleme des Konzepts der «strategischen Partnerschaften» ziehen.

- 1 Möckli, Daniel. Schweizer Aussenpolitik: Wandel und Klärungsbedarf. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 44 (2008); Häfliger, Markus. Ich bin keine Träumerin. In: *NZZ am Sonntag*, 22. Mai 2005.
- 2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Bericht über die ausserpolitischen Schwerpunkte der Legislatur (ausserpolitische Strategie 2012–2015)*. 21.2.2012.

Historisch betrachtet sind die Voraussetzungen für engere Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland heute so vielversprechend wie nie: Die tiefen ideologischen Gräben, welche die Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert prägten, sind nicht zu-, wohl aber aufgeschüttet worden. Russland ist kapitalistisch und hat – theoretisch – eine demokratische politische Ordnung. Es ist daher heute mit der Schweiz

Die Schweiz profitiert nach wie vor von dem in Europa erreichten Status quo.

eher kompatibel, als es das despotische Zarenreich im 19. Jahrhundert oder die Sowjetunion in weiten Teilen des 20. Jahrhunderts war. Die Schweiz und Russland teilen zudem als Nichtmitglieder von EU und Nato heute ein Interesse

an der Stärkung derjenigen internationalen Organisationen, bei denen sie Vollmitglieder sind, wie etwa der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der UNO. Auch sprechen sowohl die Schweiz als auch Russland davon, dass Recht statt Macht in internationalen Beziehungen bestimmend sein soll.

Nichtsdestotrotz bestehen deutliche Unterschiede fort oder vertiefen sich gar. Zu nennen wäre hier die politische Kultur, die damals wie heute Differenzen in Bezug auf die Aufgaben des Staates und die Bürgerrechte begründet.³ Hier hat eine Konvergenz bisher nicht stattgefunden, da in Russland unter Vladimir Putin eine Rückbesinnung auf einen omnipräsenten und nach aussen hin starken Staat stattgefunden hat, in dem Interessen der Amtsträger häufig über Individualrechten stehen. Auch die Grösse der Akteure bleibt sehr unterschiedlich: Russland ist eine Grossmacht mit Nuklearwaffen und ständigem Sitz im UNO-Sicherheitsrat und verfügt über Energierohstoffe als neue Einflussmöglichkeit. Die Schweiz ist ein liberaler Handelsstaat und ein Knotenpunkt der Finanzwirtschaft mit geringem politischem Einfluss. Russland kann daher seine globalen Ansprüche mit grösserem Nachdruck vertreten und sieht seine Nachbarstaaten als beschränkt souverän an, während die Schweiz auf Rechtsstaatlichkeit in internationalen Beziehungen angewiesen ist. Diese Unterschiede verdichten sich zu unterschiedlichen geostrategischen Interessen: Die Schweiz profitiert nach wie vor von dem

3 Collmer, Peter. *Die Schweiz und das russische Reich 1848–1919: Geschichte einer europäischen Verflechtung*. Zürich: Chronos, 2004.

in Europa erreichten Status quo, während Russland Machtbalance und Prinzipien der Sicherheitsordnung in Europa verändern will.⁴

Der Ausbau der Beziehungen mit Russland ist für die Schweiz interessant, um neue Märkte jenseits der traditionellen Partner EU und USA zu erschliessen und den Druck auf den Finanzplatz Schweiz abzubauen. Auch können sich neue Möglichkeiten bieten, Russland als Fürsprecher eigener Interessen auf dem internationalen Parkett zu gewinnen und über Kompensationsgeschäfte neue Ressourcen zu erlangen. Die Schweiz ist für Russland wiederum als neutraler Partner interessant, um der eigenen Position in Europa mehr Gehör zu verschaffen. Die Neutralität der Schweiz wird von Russland auch aus Gründen der Machtbalance in Europa gestützt.⁵ Für Moskau dient das 200-jährige Jubiläum der bilateralen Beziehungen, das 2014 begangen wird, auch zur Erinnerung an die Rolle Russlands als Garant der Schweizer Neutralität. Dabei sollte man aber im Hinterkopf behalten, dass die Schweiz von 1848 bis 1855 auch ohne die Anerkennung und Neutralitätsgarantie Russlands gut leben konnte und die Beziehungen auch von 1923 bis 1946 auf Eis gelegt wurden.⁶

Der vorliegende Beitrag nimmt zunächst eine Bestandsaufnahme der aktuellen bilateralen Beziehungen auf gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Ebene vor. Im Lichte der Ergebnisse dieser Analyse wird sodann der Frage nachgegangen, ob und inwiefern der bisher beschrittene Weg den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz dienlich ist.

1. ELITÄR: GESELLSCHAFTS- UND WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN

Die schweizerisch-russischen Beziehungen auf wirtschaftlich-gesellschaftlicher Ebene erlebten ihre Blütezeit im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts.⁷ Im Streben nach raschem wirtschaftlichem und sozialem

- 4 Grätz, Jonas. Russland in Europa: Strategische Herausforderungen. In: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 136 (2013); Herd, Graeme. Russia's European Security Treaty and the Kyrgyz Crisis. In: Freire, Maria / Kanet, Roger (Hrsg.). *Russia and its Near Neighbours*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. S. 129–151.
- 5 Ackeret, Markus / Hosp, Gerald. Unser politisches System ist entwicklungsbedürftig. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 19. September 2009; Gemperli, Simon. Balanceakt der Schweizer Russland-Diplomatie. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 23. September 2009.
- 6 Russland. In: *Historisches Lexikon Schweiz*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3376.php?topdf=1> (Alle Internetverweise wurden abgerufen am 15.10.2013).
- 7 Collmer, *Die Schweiz*.

Aufstieg wanderten über 21 000 Schweizerinnen und Schweizer in das Zarenreich aus.⁸ Umgekehrt studierten in der Schweiz Hunderte Russinnen, und ab Mitte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz ein Tummelplatz der sozialistischen Opposition, der die Schweiz politisches Asyl gewährte. 1910 lebten etwa 8500 Untertanen des Zaren in der Schweiz.⁹

Auch waren zur Zeit der Industrialisierung zahlreiche Schweizer Unternehmen in Russland tätig. Anfang des 20. Jahrhunderts war Russland die Destination für über 7 Prozent des gesamten im Ausland investierten schweizerischen Industriekapitals.¹⁰ Die Oktoberrevolution setzte dem 1917 ein jähes Ende. Seither haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen nicht wieder erholt. Der Anteil Russlands an den Direktinvestitionen der Schweiz im Ausland beträgt heute weniger als ein Zehntel des Wertes von 1917.¹¹

1.1 SCHWACHE GESELLSCHAFTLICHE BEZIEHUNGEN

Die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland sind heute schwach und asymmetrisch. 2012 lebten nur rund 13 500 Russen in der Schweiz. Der Anteil der Russen an der schweizerischen Gesamtbevölkerung beträgt somit nur 0,16 Prozent beziehungsweise 0,7 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer, halb so viele wie etwa in Österreich.¹² Umgekehrt leben derzeit nur etwa 730 Menschen mit Schweizer Pass in Russland.¹³

8 Collmer, Peter (Hrsg.). *Die besten Jahre unseres Lebens: Russlandschweizerinnen und Russlandschweizer in Selbstzeugnissen 1821–1999*. Zürich: Chronos, 2001, S. 11.

9 *Russland*. (Siehe Fussnote 6).

10 Rauber, Urs. *Schweizer Industrie in Russland: Ein Beitrag zur Geschichte der industriellen Emigration, des Kapitalexportes und des Handels der Schweiz mit dem Zarenreich (1760–1917)*. Zürich: Hans Rohr, 1985, S. 315.

11 Ebd. und Schweizerische Nationalbank (SNB). *Schweizerische Direktinvestitionen im Ausland*. Dezember 2012. http://www.snb.ch/ext/stats/fdi/xls/de/fdi_ChDirAus_LgKapBe_M2.xls.

12 Bundesamt für Statistik (BfS). *Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, am Ende des Jahres*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/forumschule/them/02/03a/01.Document.67321.xls>; Heusser-Markun, Regula. Von Exoten zu Mitbürgern. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. August 2013, S. 9; Statistik Austria. *Bevölkerung am 1.1.2013 nach detaillierter Staatsangehörigkeit und Bundesland*. 15.7.2013. http://www.statistik.at/web_de/static/bevoelkerung_am_1.1.2013_nach_detaillierter_staatsangehoerigkeit_und_bunde_064287.xlsx.

13 EDA. *Eckdaten Russische Föderation*. 15.10.2012.

Auch im Tourismus ist die Lage durchwachsen. Die Übernachtungen von Russen in der Schweiz zwischen 2005 und 2011 haben sich ungefähr verdoppelt und wachsen weiter. Übernachtungen von Chinesen haben sich im selben Zeitraum allerdings mehr als verdreifacht und russischen Touristen den Rang abgelaufen.¹⁴ Umgekehrt steigt zwar die Zahl der Reisen von Schweizern nach Russland relativ rasch an, jedoch reisten 2012 mehr als doppelt so viele Schweizer ins entfernte China oder nach Kanada.¹⁵ Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die gesellschaftlichen Beziehungen allmählich verstärken, aber von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. Das Interesse der Russen an der Schweiz ist dabei wesentlich grösser als umgekehrt.

1.2 DOMINANTER TRANSITHANDEL

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der Schweiz sind überwiegend finanzwirtschaftlicher Natur und widerspiegeln den Status der Schweiz als globale Finanzdrehscheibe und als Standort für Holdinggesellschaften. Neben den fluiden russischen Handelsunternehmen gibt es aber auch bedeutende russische Unternehmer, die in die schweizerische Realwirtschaft investieren. Auch ist die Schweiz ein Investor in Russland, der jedoch im Vergleich zu anderen Ländern recht unbedeutend ist. Die Handelsbeziehungen sind ausbaufähig.

Russland ist vor allem für die Entwicklung des so genannten Transithandels in der Schweiz äusserst bedeutsam – also Handel, bei dem ein inländisches Unternehmen Waren im Ausland kauft und wieder verkauft, ohne diese ins Land einzuführen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um den globalen Handel mit Rohstoffen. Für ihre Tätigkeit sind Rohstoffhändler auf die Agglomeration von Dienstleistern wie auf Handelsfinanzierung spezialisierte Banken sowie auf Warenprüfer und Transportunternehmen angewiesen. In der Schweiz existieren drei solcher Rohstoffcluster in Genf, Zug und Lugano mit etwa 90 grossen Händlern. Gute Kontakte zu Rohstoffproduzenten und Abnehmern sind

14 BFS. *Hotels und Kurbetriebe: Ankünfte und Logiernächte in der Schweiz nach Gästeherkunftsland 2005–2011*.

15 UN World Tourism Organization. Switzerland: Outbound Tourism. In: *Tourism Factbook*. Madrid: UNWTO, 2013.

das Grundkapital der Händler. Die Unternehmen sind häufig im Familienbesitz und müssen daher keine Geschäftsergebnisse veröffentlichen.¹⁶

In der Schweiz wuchsen die Nettoerträge aus dem Transithandel zwischen 2001 und 2011 um das 14-Fache auf CHF 20 Milliarden. Inzwischen übersteigen die Einnahmen aus dem Transithandel die Einnahmen der Schweiz aus internationalen Finanzdiensten der Banken und aus dem Tourismus, während die Erlöse höher sind als das Schweizer Bruttoinlandsprodukt. Zu diesem leistete der Transithandel 2011 einen wichtigen Beitrag von 3,4 Prozent.¹⁷ Weitere Beiträge entfallen auf die mit dem Transithandel verbundenen Wirtschaftszweige.

Die Bedeutung russischer Rohstoffe für den Transithandel in der Schweiz ist erheblich. Energierohstoffe sind am bedeutendsten, da etwa 75 Prozent des exportierten russischen Erdöls und der russischen Erdölprodukte über die Genferseeregion gehandelt werden.¹⁸ Russisches Erdöl bestreitet damit über ein Viertel des Umsatzes des schweizerischen Transithandels. Andere Rohstoffe aus Russland, wie etwa Aluminium, Stahl und Nichteisenmetalle, leisten zudem einen sehr bedeutsamen Beitrag zum Handelsplatz Zug, der auf Metalle spezialisiert ist. Man kann daher davon ausgehen, dass der Handel russischer Rohstoffe direkt mit etwa 1 Prozent zum schweizerischen BIP beiträgt.¹⁹

16 SNB. *Zahlungsbilanz 2011*. S. 39.

17 Schweizerische Eidgenossenschaft. *Rohstoffe*. S. 9; SNB, *Zahlungsbilanz 2011*, S. 37.

18 Schweizerische Eidgenossenschaft, *Rohstoffe*, S. 12; GTSA. *Commodity Trading Companies*. <http://www.gtsa.ch/geneva-global-trading-hub/main-players/trading-companies>.

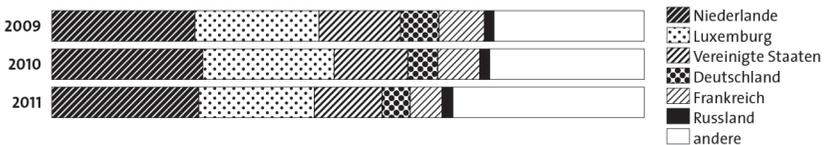
19 Dies beruht auf folgenden Annahmen: Der durchschnittliche Preis für die Sorte Urals im Jahr 2011 und für Ölprodukte russischer Exportpreis (dieser ist geringer als der Verkaufspreis der Händler) entspricht Erlösen von CHF 194 Mrd. Dies ist 25,4 Prozent der von der SNB angegebenen Gesamterlöse des Transithandels von CHF 763 Mrd. Nimmt man an, dass der Handel mit russischem Erdöl durchschnittlich profitabel ist und weitere Beiträge aus dem Metallhandel hinzukommen, so kann man auf Basis des Gesamtbeitrags der Rohstoffbranche von 3,4 Prozent von 1 Prozent Beitrag zum BIP ausgehen. Daten zu russischen Ölexporten und Preisen: Bank of Russia. *Russian Federation: Crude Oil Exports, 2000–13*. 25.9.2013. http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/crude_oil_e.htm&pid=svs&sid=vt1; Bank of Russia. *Russian Federation: Oil Products Exports, 2000–13*. 25.9.2013 http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/oil_products_e.htm&pid=svs&sid=vt2; Alexander Sakovich. *Russia's Average Urals Export Oil Price Down to Six-Month Low in June*. 2.7.2012. <http://en.rian.ru/business/20120702/174359238.html>.

1.3 DIREKTINVESTITIONEN: OLIGARCHEN UND SCHWEIZER GROSSKONZERNE

Bei den Direktinvestitionen nimmt Russland als Kapitalgeber der Schweiz eine wachsende Rolle ein, ist aber noch recht unbedeutend. Für Russland ist die Schweiz hingegen bedeutender. Nach Angaben der russischen Zentralbank – die SNB veröffentlicht keine Zahlen zu russischen Investitionen – hatte Russland Ende 2011 umgerechnet CHF 11,2 Milliarden. in der Schweiz investiert, was 1,85 Prozent an den gesamten Direktinvestitionen in der Schweiz und 3,5 Prozent aller russischen Direktinvestitionen im Ausland ausmachte.²⁰ Weitere Investitionen dürften russische Akteure über die Niederlande und Luxemburg tätigen, beides auf Grund ihrer Steuergesetzgebung sowohl bedeutende Investitionsstandorte für russisches Kapital als auch wichtige Investoren in der Schweiz. Die Direktinvestitionsflüsse aus Russland sind dabei stark schwankend, jedoch stets positiv.²¹

Von den schweizerischen Direktinvestitionen befand sich 2011 lediglich ein Anteil von 0,1 Prozent in Russland.²² Sie schaffen allerdings mit 9,4 Arbeitsplätzen pro Million investierten Schweizerfranken (Durch-

Abbildung 1: Relative Anteile ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz, Bestand zum Jahresenden (Quelle: SNB)



- 20 SNB. *Direktinvestitionen 2011*. <http://www.snb.ch/ext/stats/fdi/pdf/de/Direktinvestitionen.book.pdf>, S. A15; Bank of Russia. *Russian Federation: Outward Foreign Direct Investment Positions by Geographical Allocation in 2009–2011*. 8.10.2012. http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dir-inv_out_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_586.
- 21 Bank of Russia. *Russian Federation: Outward Foreign Direct Investments by Russian Residents, by Geographical Allocation, 2007–2012 and Q1 of 2013 (Balance of Payments Data, outflows minus inflows)*. 16.8.2012. http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/inv_out_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_4401; SNB. *Zahlungsbilanz 2012*. <http://www.snb.ch/ext/stats/bop/pdf/de/bop.book.pdf>, S. A14.
- 22 Bank of Russia, *Russian Federation: Inward Foreign Direct Investment Positions by Geographical Allocation in 2009–2011*. 4.10.2012. http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dir-inv_in_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_14544.

schnitt schweizerischer Direktinvestitionen: 3 Stellen) vergleichsweise viele Stellen. In der Tat haben schweizerische Grosskonzerne wie Nestlé, Novartis, ABB oder auch die teilweise russischen Holcim und Sulzer in russische Produktionsstätten investiert und es soll etwa 200 in Russland aktive Schweizer Firmen geben.²³ Auf die Schweiz entfallen damit 1,3 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Russland, was im Vergleich zu Zypern (28%) oder den Niederlanden (13%) wenig ist.²⁴ Diese Staaten sind jedoch als Standorte für russische Holdings bekannt, die zunächst Kapital aus Russland abziehen, um es dann nach Russland zurückkehren zu lassen.²⁵

Die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in diversen Aussenpolitischen Berichten wiederholte Aussage, die Schweiz gehöre zu den «zehn bedeutendsten Investoren im wirtschaftlich aufstrebenden und rohstoffreichen Russland»²⁶ ist hingegen in dieser Schlichtheit irreführend. Zwar weist die russische Statistikbehörde tatsächlich die Schweiz unter den zehn grössten Ländern in Bezug auf Kapitalzuflüsse aus, 2011 und 2012 war die Schweiz demnach sogar der grösste Kapitalgeber. Dabei handelt es sich aber vor allem um (Handels-)Kredite und kurzfristige Beleihungen ausländischer Institute, die als «sonstige Investitionen» deklariert werden. Naturgemäss fliessen diese «Investitionen» rasch wieder in die Schweiz zurück. Die Schweiz ist daher auch nur bezüglich der Grösse der Zuflüsse in einem bestimmten Zeitraum, nicht aber in Bezug auf den Kapitalbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt unter den zehn grössten «Investoren» in Russland.²⁷

23 Seco. *Länderinformation Russische Föderation*. 3.6.2013. S. 5.

24 SNB, *Direktinvestitionen 2011*, S. A4f, A6; Bank of Russia, *Inward*.

25 Hanson, Philip. Russia's Inward and Outward Foreign Direct Investment: Insights into the Economy. In: *Eurasian Geography and Economics* 51, Nr. 5 (2010). S. 632–652.

26 Vgl. EDA. *Aussenpolitischer Bericht 2010*. 10.12.2010.

27 Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Rossija v cifrach – 2013g. 24.8 Postuplenie inostrannyh investicij po tipam*. http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/isswww.exe/stg/d2/24-08.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Rossija v cifrach – 2013g. 24.11 Postuplenie inostrannyh investicij v ekonomiku Rossii v 2012 g.* http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/isswww.exe/stg/d2/24-11.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Ob inostrannyh investicijach v I polugodii 2013 goda*. http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d02/174inv21.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Ob inostrannyh investicijach v I polugodii 2009 godu*. http://web.archive.org/web/20100326125936/http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d04/37inv27.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Rossijskij statističeskij ežegodnik – 2012 g. 24.22 Postuplenie*

Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Kapitalflüsse zum einen die Rolle der Schweiz als Rohstoffhandelsplatz und Finanzplatz widerspiegeln und zum anderen auch devisentechnisch motiviert sind.²⁸

Das Bild des russischen Investors in der Schweiz wird von dem wohl bedeutendsten Vertreter, dem «Oligarchen» Viktor Vekselberg mit seiner Renova-Gruppe, geprägt. Vekselberg fiel mit wenig zimperlichem Vorgehen auf. Er nutzte die Schwäche angeschlagener schweizerischer Unternehmen für eine Übernahme und schaltete Konkurrenten mit einigen Tricks aus, stellte andererseits aber auch dringend benötigtes Kapital zur Verfügung. Vekselberg erlangte so die Kontrolle über die Industriekonzerne OC Oerlikon und Sulzer sowie über Schmolz+Bickenbach, einen international agierenden Hersteller von Spezialstählen. Vekselberg hat bisher über CHF 3 Milliarden in die Schweiz investiert.²⁹ Neben Gewinnerzielung geht es ihm dabei auch darum, die Gunst der russischen Führung durch Investitionen in Hochtechnologiesektoren in Russland und durch Technologietransfer zu gewinnen. So wurden die von ihm kontrollierten Konzerne wiederholt zu Investitionen in Russland angeregt, insbesondere in das politische Prestigeprojekt «Innovationszentrum Skolkovo», das von Vekselberg im Auftrag des damaligen Präsidenten Dmitri Medwedew verwaltet wird, aber bisher kaum erfolgversprechend ist.³⁰ Die engen Verbindungen zu Teilen der russischen politischen Elite brachten

Das Bild des russischen Investors in der Schweiz wird von dem «Oligarchen» Viktor Vekselberg geprägt.

inostrannykh investitsij po osnovnym stranam-investoram. http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/isswww.exe/stg/d5/24-22.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Investitsii iz Rossii za rubež po tipam.* 26.3.2013. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/invest/in_inv5.htm.

28 Seco, *Länderinformation Russische Föderation*, S. 6.

29 Oerlikon an Sulzer-Sparte interessiert. In: *Börsen-Zeitung*. 21. September 2013; Pfister, Franziska. Stahlhart in der Sache, nett im Ton. In: *NZZ am Sonntag*. 15. September 2013.

30 Vogel, Benita. *Sulzer: Diener des Kreml*. 18.7.2011. <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/sulzer-diener-des-kreml>; Badertscher, Marc / Vogel, Benita. Das ist wirklich eine Schande. In: *Handelszeitung*. 27. Juni 2013; Vogel, Benita / Balzli, Beat. Wir schauen über China hinaus. In: *Handelszeitung*. 9. Februar 2012; Weiss, Gabriela. Nachhilfe für die Modernisierung. In: *NZZ am Sonntag*. 13. Juni 2010; Hosp, Gerald. Kleine Schritte von Oerlikon in Russland. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 12. Juni 2010; Triebe, Benjamin. Sündenfall in Skolkowo. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 30. April 2013.

Vekselberg deren Unterstützung in der Schweiz ein: Medwedew setzte sich 2010 bei einem Treffen mit Bundesrätin Doris Leuthard für ihn ein. Vekselberg stand nämlich in der Schweiz unter Verdacht, die Beteiligungen an OC Oerlikon und Sulzer unter Umgehung der aktienrechtlichen Meldepflicht erworben zu haben. Während er im Falle Oerlikon im Gerichtsverfahren freigesprochen wurde, stellte das Eidgenössische Finanzdepartement die Untersuchung im Falle Sulzer kurz nach dem Treffen Leuthards mit Medwedew gegen Zahlung einer Busse ein.³¹ Inzwischen hat Vekselberg jedoch sowohl Medwedew als einen wichtigen Unterstützer als auch seinen Anteil am Ölkonzern TNK-BP und somit seine wichtigste Beteiligung in Russland verloren. Da sich Vekselberg aber offenbar nicht von Russland lösen will oder kann,³² muss er noch mehr Zeit als zuvor mit Antichambrieren in Moskau verbringen. Der Fall Vekselberg verdeutlicht, dass Individuen für die Wirtschaftsbeziehungen Russlands zur Schweiz äusserst bedeutsam sind und auch politische Unterstützung Russlands gegenüber den Schweizer Rechtschutzorganen in Anschlag bringen können. Diese Individuen und ihre Tätigkeiten in der Schweiz sind wiederum von den politischen Bedingungen in Russland abhängig.

1.4 SCHWACHER AUSSENHANDEL

Der Aussenhandel ist demgegenüber recht unbedeutend und seit 2010 sogar rückläufig. Die Importe aus Russland waren 2012 geringer als noch 2003. Das Handelsvolumen hat sich dank anwachsender schweizerischer Exporte in den letzten zehn Jahren um circa 50 Prozent erhöht und liegt etwa gleichauf mit Polen.³³ Russische Statistiken weisen fälschlicherweise weit grössere russische Exporte in die Schweiz aus. Sie suggerieren, Russland würde fast den gesamten Ölverbrauch der Schweiz decken. Die Schweiz importiert Rohöl aber vor allem aus Libyen, Nige-

31 Weiss, Gabriela. Vekselberg-Busse wird zum Testfall. In: *NZZ am Sonntag*. 12. September 2010; Gygi, Beat und Hosp, Gerald. Freispruch für Viktor Vekselberg. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 24. September 2010; Häuptli, Lukas. Der Ablass zieht in die Justiz ein. In: *NZZ am Sonntag*. 24. Oktober 2010; Stahel, Claudia. «Das Schweizer Bankgeheimnis ist im Kampf gegen die Korruption im Weg». In: *Sonntagszeitung*. 28. November 2010.

32 Badertscher/Vogel, *Schande*.

33 Seco, *Länderinformation Russische Föderation*, S. 4; Seco, *Länderinformation Polen*. 6.5.2013. S. 4.

ria und Kasachstan, während Ölprodukte aus der EU importiert werden. Die EU bezieht nur etwa ein Drittel ihres Erdöls aus Russland.³⁴ Erdgas wiederum figuriert kaum in den russischen oder schweizerischen Statistiken, obschon 2012 rechnerisch 23 Prozent des in der Schweiz verbrauchten Erdgases aus Russland stammten.³⁵ Der Einbezug von Erdgas würde die schweizerischen Importe aus Russland für das Jahr 2012 um etwa ein Drittel erhöhen. Auch daher strebt Gazprom ein verstärktes Engagement in der Schweiz an.³⁶ Trotzdem würden die Schweizer Importe aus Russland für das Jahr 2012 auch mit Erdgas nur knapp 0,4 Prozent ihrer Gesamtimporte ausmachen. Für Russland sind Exporte in die Schweiz mit 0,1 Prozent (2012) noch unbedeutender. Für die schweizerische Exportwirtschaft ist Russland hingegen etwas wichtiger: Etwa 1,3 Prozent der schweizerischen Exporte gingen 2012 in das Riesenreich, was etwa 1 Prozent der russischen Importe ausmachte.

Der Ausbau der schweizerischen Investitionen und des Handels wird erschwert durch bürokratische Hemmnisse in Russland, fehlende lokale Partner für KMU und die vielfältigen Handelsbarrieren, die trotz WTO-Beitritt fortbestehen.³⁷ Da Russland einen potenziell wesentlich grösseren Markt bietet als die Schweiz, hat Bern ein grösseres Interesse am Ausbau des Handels und des wirtschaftlichen Austauschs als Moskau. Die russische Führung kann so den bilateralen Austausch unter politischen Vorbehalt stellen. Die bürokratischen Hürden und Handelsbarrieren und deren selektive Aufhebung statt ihrer generellen Beseitigung hemmen zwar das Wachstum, dienen aber auch dazu, wirtschaftlichen Austausch politisch nutzbar zu machen.

2. POLITISCHE BEZIEHUNGEN

Der Bundesrat hat 2007 durch Unterzeichnung eines Memorandums eine «strategische Partnerschaft» mit Russland vereinbart. Angestrebt werden «gute und enge Beziehungen mit dem flächenmässig grössten

34 Bundesamt für Energie. *Schweizer Rohöleinfuhren: Herkunft, Einfuhrwege, Hauptakteure*. 21.3.2013.

35 *Herkunft des Erdgases*. <http://www.erdgas.ch/versorgung/herkunft-des-erdgases/>.

36 Burkhardt, Peter. Gazprom strebt in die Schweiz. In: *Schweiz am Sonntag*. 13. Oktober 2013.

37 Hosp, Gerald. Mit Blaulicht in einem «schwierigen» Markt. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 11. Juli 2008.

Staat der Welt». Diese Beziehungen sollten «stabil» und «privilegiert» sein.³⁸ Vorgesehen sind darin jährliche Konsultationen auf Ebene der Aussenminister. Zudem soll die Kooperation in den Bereichen Aussen- und Sicherheitspolitik, Justiz, Polizei und Migration, Wirtschaft sowie Wissenschaft, Sport und Kultur ausgebaut werden. Auch ein politischer Dialog über regionale Sicherheit und die Integrationsprozesse in Europa sowie über die Stärkung zwischenstaatlicher Beziehungen und des Völkerrechts ist beabsichtigt.

Schon vor Unterzeichnung des Memorandums hatten sich die Kontakte Berns zu Moskau intensiviert. Anfang 2006 waren Freihandelsgespräche mit Russland aufgenommen worden, die auch in der Schweiz nicht unumstritten waren und bis zum Erscheinen dieses Beitrags nicht vollendet werden konnten.³⁹ Ein wichtiger Meilenstein war die Über-

Die Interessenunterschiede zwischen Moskau und Bern sind beträchtlich, was eine Allianzbildung erschwert.

nahme des Schutzmachtmandats in Georgien im April 2009, die auch zu einer weitergehenden Vermittlerrolle der Schweiz führte und vielfältige Kontaktmöglichkeiten mit dem russi-

schischen Aussenministerium bot. Die engeren Kontakte trugen dazu bei, dass im September 2009 der erste Staatsbesuch eines russischen Staatsoberhauptes in der Schweiz erfolgte. Der damalige russische Präsident Medwedew kam für zwei Tage in die Schweiz, was abgesehen von der Unterzeichnung von vier wenig spektakulären Dokumenten ohne greifbare Resultate blieb.⁴⁰

Auf den ersten Blick teilen Moskau und Bern einige Interessen in der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Interessenunterschiede sind jedoch bei näherem Hinsehen beträchtlich, was eine Allianzbildung erschwert. So wenden sich beispielsweise Moskau und Bern beide gegen die «Regulierungswut» der EU.⁴¹ Moskau zielt hier im We-

38 *Strategische Partnerschaft mit Russland und Neutralität*. Interpellation 08.3097. 18.3.2008. Das Memorandum liegt dem Autor vor.

39 *Uneinigkeit über Tempo zu Freihandel mit Russland*. 11.7.2008. <http://www.news.ch/Uncinigkeit+ueber+Tempo+zu+Freihandel+mit+Russland/314171/detail.htm>.

40 Vgl. Grosser Bahnhof für Dmitri und Swetlana Medwedew, *Neue Zürcher Zeitung*. 22. September 2009.

41 Vonplon, David. Achse der Aussenseiter. In: *Handelszeitung*. 14. Februar 2013.

sentlichen auf die Regulierung des Energiemarktes ab, während es Bern um die Steuergesetzgebung geht. Auch hat die Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage Interesse an einem gut funktionierenden Energiemarkt in der EU.

In der Sicherheitspolitik gibt es ebenfalls Interessenunterschiede. Eine Stärkung der OSZE streben zwar sowohl Russland als auch die Schweiz an. Russland will damit aber vor allem grösseren Einfluss in der europäischen Sicherheitspolitik erreichen und menschenrechtliche Aspekte der OSZE zurückfahren. Die Schweiz hingegen möchte dieses Element in der OSZE eher nicht zurückstellen. Auch wenn die Kooperation in den grossen Fragen damit schwer fällt, konnte die Schweiz durch ihre Vermittlungstätigkeit die Beziehungen zu Russland verbessern und ihre Interessen teilweise durchsetzen.

2.1 VERBESSERUNG DES MENSCHENRECHTSSCHUTZES UND TEILERFOLG ALS VERMITTLERIN

Während des Schweizer Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats ist es gelungen, Moskau zur Ratifikation des Protokolls 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu bewegen. Das Protokoll beschleunigt die Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, wo sich insbesondere die eingereichten Klagen aus Russland häufen. Das Protokoll war aber von Russland bis Anfang 2010 nicht ratifiziert worden. Die Russlandpolitik der Schweiz mit ihren sehr diskreten Konsultationen auf Direktionsebene und der Staatsbesuch von Präsident Medwedew von 2009 mögen einen Beitrag geleistet haben, um Widerstände auszuräumen. Wichtiger waren auf Seiten Russlands aber wohl strukturelle und innenpolitische Faktoren, etwa der Anreiz, nach der Ratifikation grösseren Einfluss auf den Europarat ausüben zu können. Dies war insbesondere in Bezug auf die anstehenden Verfahren der ehemaligen Ölfirma Yukos und ihrer Manager Michail Chodorkowski und Platon Lebedew gegen Russland von Bedeutung.⁴² Zudem war Russland mit Inkraftsetzung des «Protokolls 14 bis» unter Druck

42 Strokan, Sergey. Russia unblocked European Court of Human Rights reform. In: *RusData Dialine - Russian Press Digest*. 18. Januar 2010; Bigg, Claire. What's Behind Moscow's Decision To Finally Back Strasbourg Reform? In: *Radio Free Europe*. 15. Januar 2010.

gesetzt worden, das die Reformen bereits für alle anderen Mitglieder anwandte.⁴³ Weiterhin gibt es Probleme bei der Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Russland. Die Schweiz spricht dies in den jährlich stattfindenden bilateralen Menschenrechtskonsultationen an.⁴⁴ Dennoch ist der Durchbruch ein Lichtblick in Bezug auf die Verankerung Russlands in Europa, an dem die Schweiz einen Anteil hatte.⁴⁵

Als wichtigster konkreter Erfolg der schweizerischen Diplomatie in Verbindung mit Russland wird häufig die Vermittlungstätigkeit zwischen Russland und Georgien in Bezug auf Russlands WTO-Beitritt genannt. Nach dem russischen Einmarsch in Georgien im Sommer 2008 und der anschliessenden Anerkennung der abtrünnigen Teilrepubliken Südossetien und Abchasien blockierte Georgien als einzig noch verbliebene Partei den von Moskau angestrebten Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO. Georgien forderte zumindest Transparenz über die Warenströme zwischen den eigenen Aussengrenzen und Russland, also auch über die Gebiete Südossetien und Abchasien. Die Schweiz bot sich Anfang 2011 als Vermittlerin an und konnte bereits im November desselben Jahres einen Kompromiss mit deutlicher Schweizer Handschrift präsentieren.⁴⁶ Georgien, das unter starkem Druck seitens der EU und den USA stand, den WTO-Beitritt Russlands endlich zu ermöglichen, stimmte einem Abkommen zu, das die Zollabfertigung zwischen Russland und Georgien unter internationale Aufsicht stellen soll. Dazu wurde ein Paket von Dokumenten unterzeichnet, das den Warenaustausch in drei «Korridoren» unter die Aufsicht einer privaten schweizerischen Firma stellen sollte und die Schweiz als neutrale Überwacherin und Streitschlichterin etablierte. Die Handelsdaten zu Gütern, die in die Korridore eingeführt werden, sollten nicht nur an die WTO-Datenbank, sondern auch an die Firma gegeben werden. Zudem sollten die Güter mit elektroni-

43 Stewart, Susan. Russland und der Europarat. In: *SWP-Studie* Nr. 10 (2013). S. 18.

44 Naef, Martin. *Menschenrechte als integraler Teil aller Gespräche mit Russland*. 15.6.2012. http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123174.

45 *Evaluation zum Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates: Erläuternder Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zubanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*. 3.3.2011. S. 93.

46 Wetzinger, Johannes. Stolperstein Georgien: Die Auswirkungen des georgisch-russischen Konflikts auf Russlands WTO-Beitritt. In: *Russland-Analysen* Nr. 221 (2011). S. 5–7.

schen GPS-Sendern versehen werden, mit denen die Bewegung der Güter auch innerhalb der abtrünnigen georgischen Teilrepubliken jederzeit nachvollziehbar wäre. Die Firma sollte die Daten der Zollbehörden einem «Risikomanagement» unterziehen und eine Prüfung der Waren verlangen können. Die Schweiz sollte die private Firma überwachen und als Schlichterin in einem gemeinsamen georgisch-russischen Komitee auftreten. Das Abkommen trat zum Zeitpunkt des russischen WTO-Beitritts in Kraft.⁴⁷ Mit der Unterzeichnung dieser Dokumente war das Problem «russischer WTO-Beitritt» gelöst worden. Derweil harrt das russisch-georgische Abkommen mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten immer noch seiner Umsetzung. Inzwischen wurde aber die Schweizerische Firma SGS für die Umsetzung gewonnen und es finden technische Verhandlungen statt.⁴⁸

**Bei der Umsetzung des
Abkommens gibt es einige
Fragezeichen, was sich auf den
Ruf der Schweiz als neutrale
Vermittlerin auswirken könnte.**

Das Abkommen wurde vielfach als Erfolg für die Schweizer Diplomatie gewertet. Die Schweiz habe hier den Nutzen ihrer Neutralität für effektive Vermittlung gezeigt und zudem die Guten Dienste für den Ausbau der Kontakte zu Russland nutzen können.⁴⁹ Während dem letzten Punkt zugestimmt werden kann, sind gegenüber dem ersten Punkt Vorbehalte anzubringen, da nach wie vor unklar ist, ob das Abkommen zur beiderseitigen Zufriedenheit umgesetzt werden kann. Es lässt nämlich einigen Raum für Interpretation und damit für Konflikte zwischen den Vertragsparteien. So werden etwa in Annex I zu diesem Abkommen eine Reihe von konkreten Massnahmen der Zollbehörden aufgeführt, an denen die Schweizer Firma teilnehmen kann, während im Abkom-

47 *Soglasenie meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Gruzii ob osnovnyh principah mehanizma tamožennogo administrirovanija i monitoringa torgovli Tovarami.* 22.8.2012. http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/82D2D99F6C7EFB5344257BF700371BCC; *Georgia-Russia WTO Deal in Details.* 18.11.2011. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24158>; Racz, Andras. Russian WTO Accession and the Geneva agreements. In: *Transatlantic Academy Paper Series* (2011).

48 Talks on cargo turnover monitoring at Russia-Georgian border close to completion - Georgian Foreign Ministry. In: *Interfax Russia & CIS Business and Financial Newswire.* 8. Juli 2013.

49 Müller, Felix E. Ein Erfolg, auf den die Schweiz stolz sein kann. In: *NZZ am Sonntag.* 13. November 2011.

men selbst nur davon die Rede ist, die Firma würde Daten elektronisch erhalten und könne auf dieser Basis den nationalen Zollbehörden «empfehlen», bestimmte Waren in ihrem Beisein erneut zu inspizieren.⁵⁰ Das russische Aussenministerium hat denn auch sofort nach Unterzeichnung des Abkommens klargestellt, dass das Abkommen Russland keine neuen Verpflichtungen auferlege und man keine Einmischung der privaten Firma in die Zollabfertigung zulassen werde. Zudem wurden Vorbehalte bezüglich der Funktionalität der GPS-Sender auf dem Territorium Südossetiens und Abchasiens angebracht: Man habe keinen Einfluss darauf, was dort mit den Sendern geschehe.⁵¹ Bezüglich der Umsetzung des Abkommens zur beiderseitigen Zufriedenheit gibt es so noch einige Fragezeichen, was sich auf den Ruf der Schweiz als neutrale Vermittlerin auswirken könnte.

Beachtet werden sollte auch, dass die Schweiz als Vermittlerin in einem Interessenkonflikt stand. Sie war selbst an einem WTO-Beitritt Russlands interessiert, da dies die Exporte angekurbelt und den Abschluss des Freihandelsabkommens erleichtert hätte. Auch hatte sich die Schweiz gegenüber Russland verpflichtet, den WTO-Beitritt zu unterstützen.⁵² Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Schweiz im Gegenzug für die Ermöglichung des WTO-Beitritts von Seiten Russlands einen stärkeren Einbezug in die G20 erhoffte, wie er 2013 dann erfolgte. Einen solchen Wunsch hatte man jedenfalls zuvor in Moskau vorgetragen.⁵³

50 *Soglasenie mezdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Gruzii.*

51 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. *Replies by MFA Spokesman Alexander Lukashевич to Questions from Interfax News Agency on Russian-Georgian Agreement in Context of Russia's WTO Accession.* 23.12.2011. http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/8c39312598425baf44257972001e58dc?OpenDocument; Alexseev, Mikhail. *Crossing Borders, Validating Sovereignty.* In: *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 241, September 2012. http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_241_Alexseev_Sept2012.pdf; Racz, *Russian*, S.11.

52 *Aktionsplan für die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement der Schweiz und dem Ministerium für Wirtschaftsentwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2013.* Sotschi, 26.8.2010, S. 2. Der Aktionsplan liegt dem Autor vor.

53 Hosp, Gerald. *Moskau als Helfer für die G-20.* In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Juli 2011.

2.2 TEILERFOLG IN DEN FINANZBEZIEHUNGEN

Der Austausch mit Russland in Finanzbeziehungen hat für die Schweiz insbesondere im Nachgang der globalen Finanzkrise an Bedeutung stark zugenommen, sowohl auf Grund der Bedeutung bilateraler Finanzflüsse als auch auf Grund der Rolle Russlands in der G20. Im August 2011 wurde daher ein Memorandum zu Konsultationen im Finanzbereich unterzeichnet. Das Dokument sieht mindestens jährliche Konsultationen auf Ministerebene vor. Die Einladung der Schweiz zu den G20-Finanzministertreffen in Russland im Jahr 2013 gilt als einer der grössten Erfolge der schweizerischen Russlandpolitik, die wohl im Zusammenhang mit der Vermittlungstätigkeit für den russischen WTO-Beitritt steht. Dank ihrer guten Beziehungen zu Russland konnte die Schweiz so auf globale Entscheidungsprozesse in der Finanzwelt Einfluss nehmen. Zum Treffen der Staats- und Regierungschefs wurde die Schweiz allerdings nicht eingeladen. Für Russland hat die Einladung der Schweiz derweil keine hohen Kosten verursacht.

Gemeinsam mit dem Memorandum wurde im August 2011 das Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) novelliert und dem OECD-Standard in Bezug auf Informationsaustausch angepasst. Motiviert war dies allerdings vor allem mit dem angepassten Musterabkommen der OECD. Die Schweiz stand unter Druck, möglichst rasch die bestehenden DBA an den neuen Standard anzupassen, um die notwendigen Punkte im Peer-review-Verfahren des *OECD Global Forum* zu erzielen und nicht als Land dazustehen, das Steuerhinterziehung begünstigt. Die Neuregelung kam Russland entgegen, dessen Steuerbehörden nun leichter an Informationen über Bankkunden in der Schweiz kommen können. Dies hat zur Verunsicherung russischer Anleger geführt.⁵⁴

2.3 MAGERER ERTRAG IN DER WIRTSCHAFTS- UND ENERGIEPOLITIK

In der Wirtschafts- und Energiepolitik hat Bern ebenfalls intensiviertere Beziehungen im Memorandum von 2007 mit Russland verankert. Für die Schweiz ist dabei vor allem ein verbesserter Marktzugang von In-

54 Eisenring, Christoph. Die G-20 forciert den «gläsernen Kunden». In: *Neue Zürcher Zeitung*. 20. April 2013; *Russlands Reiche sind beunruhigt*. 23.9.2011. <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/uebersicht/schweiz-und-russland-revidieren-doppelbesteuerungsabkommen-1.12624599>.

teresse. Da aber möglichst viele russische Beamte und Politiker von der Anziehungskraft des russischen Marktes profitieren wollen, treten immer wieder Probleme mit der Zollverwaltung und verwirrenden Zollvorschriften auf. Hinzu kommen formelle und informelle Barrieren, die zur Investition in Produktionsstätten in Russland anregen sollen. Auch die eigenen russischen Industrienormen sind bedeutsame Handelshemmnisse. Die Schweiz konnte hier Foren errichten, um eigene Probleme anzusprechen und in Einzelfällen zu lösen. Eine generelle Verringerung der Probleme wurde nur hinsichtlich ausgewählter Handelshemmnisse erreicht.

Ein erster Aktionsplan für den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen bis 2010 wurde 2008 unterzeichnet. Wichtigstes Ergebnis ist das 2011 in Kraft getretene Abkommen zum Schutz geografischer Herkunftsangaben.⁵⁵ Der Aktionsplan wurde im August 2010 erneuert, als Bundesrätin Leuthard Präsident Medwedew einen Besuch im russischen Badeort Sotschi abstattete. Dies stand im Kontext der Untersuchungen gegen Vekselberg und des darauf folgenden Entzugs der Überflugrechte für die Swiss durch Russland.⁵⁶ Dementsprechend enthielt der neue Aktionsplan mit Geltungszeitraum bis 2013 auch Vereinbarungen zur Zusammenarbeit der Zivilluftfahrtbehörden.⁵⁷ Daneben wurde Medwedews Modernisierungsagenda aufgegriffen. So sollte in den «Life Sciences», in der Informations- und Nanotechnologie, im Maschinenbau und in Bezug auf Energieeffizienz, Energieforschung und auch Energiesicherheit kooperiert werden. Zudem sollte die Schweiz Russland beim Aufbau eines Finanzplatzes behilflich sein. Auch wurde eine engere Kooperation der Zollbehörden und der Industrie- und Handelskammern angeregt.⁵⁸ Im Anschluss an das Treffen wurden die Anschuldigungen gegen Vekselberg fallengelassen und die Swiss durfte wieder über Russland fliegen. Ende 2011 wurde zudem ein Abkommen zur gegenseitigen Anerken-

55 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). *Russland und die Schweiz unterzeichnen Abkommen zum Schutz ihrer geografischen Herkunftsangaben*. 29.4.2010.

56 Vonplon, *Achse*.

57 *Aktionsplan*, S. 4.

58 Medwedew holds meeting with President of Switzerland Doris Leuthard. In: *SKRIN Market & Corporate News*, 31.10.2010; WEF. *Die Schweiz und Russland unterzeichnen einen wirtschaftlichen Aktionsplan*. 26.8.2010; Ackeret, Markus. *Aktionsplan und Sorgenkinder*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. August 2010; *Aktionsplan*.

nung von amtlichen Stempeln auf Edelmetalluhren unterzeichnet, das beim Export von Uhren aus der Schweiz – die immerhin fast 10 Prozent der Exporte ausmachen – ab Mitte 2013 die Kosten senken dürfte.⁵⁹

Ohne Ergebnis blieben hingegen die für die Schweiz vitalen Verhandlungen zur Novellierung des bilateralen Investitionsschutzabkommens (BIT), das noch mit der Sowjetunion verhandelt worden war.⁶⁰ Moskau ist jedoch offenbar nicht bereit, sich beim Investitionsschutz auf OECD-Standards einzulassen,⁶¹ da der Eindruck besteht, dass bestehende Abkommen von internationalen Schiedsgerichten in der Vergangenheit zu weit zugunsten von Investoren ausgelegt worden sind. Des Weiteren wäre ein Abkommen mit der Schweiz delikats: Hier hat sich eine Vielzahl russischer Akteure niedergelassen. Wenn diese in Russland investieren würden, genössen sie ebenfalls den Schutz des Abkommens. Der russische Staat könnte so nicht mehr gut gegen einzelne Akteure vorgehen. Die Weigerung Moskaus in dieser Frage steht derweil in gewissem Widerspruch zu den russischen Aspirationen auf eine OECD-Mitgliedschaft.

**Moskau ist nicht bereit,
sich beim Investitionsschutz
auf OECD-Standards
einzulassen.**

Auch wenn so keine grossen Durchbrüche erreicht wurden, können mit dem Verweis auf den Aktionsplan als offizielles Dokument und mit den bilateralen Foren offenbar konkrete Probleme einzelner Unternehmen in Russland gelöst werden.⁶² Auf Ebene der Wirtschaftsverbände können ebenfalls einzelne Probleme ausgeräumt werden. Dies gilt insbesondere für das staatsnahe «Swiss Russian Forum» und dessen gemeinsam mit der Russischen Industrie- und Handelskammer ausgerichteten «Swiss-Russian Business Council», der sich ein- bis zweimal pro Jahr trifft. An den hohen Zutrittsbarrieren für kleine und mittlere Unternehmen ändert dies freilich nichts. Auch kann Russland der Schweiz

59 Seco. Vereinfachung des Handels mit Uhren nach Russland. 24.7.2013.

60 Leuthard unterzeichnet Aktionsplan für Wirtschaft. 8.7.2008. <http://www.news.ch/Leuthard+unterzeichnet+Aktionsplan+fuer+Wirtschaft/313818/detail.htm>.

61 Hosp, Gerald. Russland ist ein Zukunftsmarkt für die Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 22. September 2009.

62 Gespräch des Autors mit Jochen Janssen, Seco, 7. Oktober 2013.

so immer wieder die politischen Rahmenbedingungen für gute Wirtschaftsbeziehungen vor Augen führen.

In Bezug auf Energie wurde 2011 ein Memorandum bezüglich Energieeffizienz und erneuerbare Energien unterzeichnet – beides Themen, bei denen die Schweiz über für Russland prinzipiell interessante Ressourcen verfügt, nicht aber umgekehrt.⁶³ Dem ging ein mehrjähriger Prozess voraus, bei dem die Schweiz Russland ihr Interesse an einem Energiedialog signalisierte. Ein erstes Treffen wurde dann 2011 möglich. Der Gegenbesuch von Leuthard im Jahr 2012, bei dem der Energiedialog vertieft werden sollte, stiess aber in Russland nur auf geringen Widerhall. Interesse brachte Moskau vor allem dem Rohstoffhandelsplatz Genf entgegen, an dem der Status quo möglichst gewahrt werden solle. Regionale Akteure zeigten zudem zwar grosses Interesse an schweizerischer Technologie im Bereich Kehrlichtverbrennung, eine weitergehende Kooperation scheiterte aber am Desinteresse Moskaus.⁶⁴ Der Energiedialog zeigt exemplarisch auf, dass die Schweiz jeweils das politische Interesse der Gegenseite besser einschätzen sollte, um mit ihren Initiativen Erfolg zu haben und Ressourcen effizient einzusetzen. Im Falle Russlands hängt die Kooperationsneigung im Wirtschaftsbereich häufig von der Initiative von Einzelpersonen ab.

2.4 JUSTIZ: AUFBAUARBEIT UND KOOPERATION BEIM INTERNATIONALEN WIRTSCHAFTSRECHT

In Bezug auf den Justizbereich werden im Memorandum die für die Schweiz wichtigen Bereiche der Rückführung illegaler Aufenthalter aus Russland und die besonders für Russland bedeutsamen Visaerleichterungen genannt. Ausserdem soll die Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz ausgebaut werden. Dies ist sowohl für Russland als auch für die Schweiz interessant, um die Kriminalitätsbekämpfung zu effektivieren. Eine Vertiefung der Zusammenarbeit wird jedoch durch die Politisierung und durch Defizite bei der Rechtstaatlichkeit der russischen Justiz behindert, die vom Bundesgericht etwa im Falle Yukos festgestellt

63 BfE. *Energieeffizienz und erneuerbare Energien: Schweiz und Russland beschliessen engere Zusammenarbeit*. 18.10.2011.

64 Gespräch des Autors mit einem Mitarbeiter der Bundesverwaltung, August 2013.

wurde. Die Schweiz leistet vor diesem Hintergrund auch Aufbauarbeit im russischen Strafvollzug.

Ein Rückführungs- sowie ein Visaerleichterungsabkommen konnten beim Staatsbesuch von Medwedew 2009 unterzeichnet werden. Allerdings war dies lediglich der Nachvollzug von ähnlichen Abkommen, die die EU für den Schengen-Raum bereits 2006 mit Russland abgeschlossen hatte. Im Justizbereich vereinbarten das russische Justizministerium und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Zusammenarbeit, die sich im Wesentlichen auf Wissenstransfer von der Schweiz nach Russland in den Bereichen Strafvollzug, Gesetzgebung und Rechtspflege bezieht. Auch sollte der Austausch zwischen Anwaltsorganisationen gestärkt werden.⁶⁵ Ein wichtiges Projekt der Zusammenarbeit ist die Verbesserung des Jugendstrafvollzugs in Russland, der häufig wenig zur Resozialisierung, sondern eher noch zur Kriminalisierung der Täter beiträgt. Damit wird die Arbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) fortgeführt, die in Russland auf Grund des bereits erheblichen Wohlstands 2010 ihre Entwicklungsarbeit eingestellt hat.⁶⁶

Die Justizzusammenarbeit wurde 2010 beim Besuch von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf in Russland bis 2012 verlängert. Mit dem Innenministerium wurde zudem die polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert. Dabei wurde eine Arbeitsgruppe zwischen der Bundeskriminalpolizei und dem Innenministerium zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität aufgesetzt, über deren Tätigkeit aber wenig bekannt ist.⁶⁷ Zudem ist seit Oktober 2009 ein russischer Polizeiatteché in der Schweiz stationiert, der Informationen über das Vorgehen

65 EJPD. *Programm für die Zusammenarbeit zwischen dem Justizministerium der Russischen Föderation und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für die Jahre 2009–2010*. 8.5.2009.

66 EJPD. *Programm für die Zusammenarbeit zwischen dem Justizministerium der Russischen Föderation und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für die Jahre 2009–2010*. 8.5.2009; EJPD. *Russischer; Ackeret, Markus*. Russlands Strafvollzug kämpft gegen seinen schlechten Ruf. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 5. Juni 2009; Revoin, Jean-Didier. *Schweizer Fussabdruck in russischen Gefängnissen*. 25.6.2013. http://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/Schweizer_Fussabdruck_in_russischen_Gefaengnissen.html?cid=36261568.

67 EJPD. *Besuch von Bundesrätin Widmer-Schlumpf in Russland*. 11.10.2010; *Mehr Justizzusammenarbeit mit Russland*. 11.10.2010. <http://www.blick.ch/news/mehr-justizzusammenarbeit-mit-russland-id1525192.html>.

der Schweizer Behörden sammelt.⁶⁸ Umgekehrt wurde nach Russland noch kein schweizerischer Polizeiattaché entsandt.⁶⁹ Nach Informationen des EJPD wurde auch für die Jahre 2013/14 ein weiteres Zusammenarbeitensprogramm verabschiedet. Wichtigste Neuerung ist der Austausch in Bezug auf die Anerkennung ausländischer Schiedssprüche im Rahmen internationaler Schiedsgerichtsbarkeit und die geplante Kooperation bei der Novellierung des internationalen Wirtschaftsrechts.⁷⁰ Dies deutet auf russisches Interesse an einer Aufweichung bestehender Standards im transnationalen Wirtschaftsrecht hin, die schon in den Wirtschaftsbeziehungen deutlich wurde.

2.5 MILITÄRISCHE ZUSAMMENARBEIT: GEBIRGSTRAINING FÜR SOTSCHI

Im April 2011 wurde ausserdem ein Abkommen über Zusammenarbeit bei der militärischen Ausbildung abgeschlossen. Das Abkommen gilt für fünf Jahre und verlängert sich automatisch um den gleichen Zeitraum.⁷¹ Der Abschluss des Abkommens ist wohl vor allem auf Wunsch Russlands erfolgt, das im Vorfeld der olympischen Winterspiele 2014 in Sotschi an Schweizer Expertise und Ausrüstung für Gebirgstruppen interessiert ist. Russland hatte erst 2007 zwei Brigaden für den Gebirgsdienst formiert, denen es an Ausbildung fehlte.⁷² Nach Abschluss des Abkommens wurde die Kooperation im Juli 2011 bei einem Besuch des Chefs der Armee André Blattmann beim russischen Generalstabschef Nikolaj Makarow konkretisiert. Dabei wurde vereinbart, dass russische Gebirgsinfanteristen in der Schweiz hinsichtlich ihrer Überlebensfähig-

68 EDA. *Abkommen in Form eines Notenaustauschs zwischen der Schweiz und Russland betreffend die Stationierung eines Polizeiattachés in der Schweiz*. 30.10.2009.

69 Bundesamt für Polizei. *Polizeiattachés*. <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/themen/sicherheit/polizeizusammenarbeit/polizeiattaches.html>.

70 Persönliche Kommunikation des Autors mit der Pressestelle des EJPD. Oktober 2013.

71 EDA. *Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Russischen Föderation über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung*. 11.4.2011.

72 McDermott, Roger. The Swiss Connection: Enhancing Russia's Mountain Warfare Capabilities. In: *Eurasia Daily Monitor*, 8:138 (2011).

keit ausgebildet würden. Zudem drückte Makarow Interesse an schweizerischer Medizintechnik für den Gebirgsdienst aus.⁷³

Im Rahmen dieses Abkommens absolvierten 2012 erstmals Gruppen von zirka 20 russischen Soldaten im Kompetenzzentrum Gebirgsdienst in Andermatt dreiwöchige Kurse unter sommer- und winterlichen Bedingungen. Die Kurse sollen sich aber nicht auf Kampfausbildung bezogen haben. Russland bot der Schweiz im Gegenzug die Präsenz eines Berufsoffiziers an der russischen Generalstabsschule an. Dies soll Einsichten in die Denkweise und Doktrin der russischen Streitkräfte ermöglichen. Zwei Schweizer Oberstleutnant haben dementsprechend 2012 und 2013 gemeinsam mit etwa 50 anderen Ausländern in Moskau Kurse absolviert.⁷⁴

Ob auch Truppen des für den Grenzschutz zuständigen Inlandsgeheimdienstes FSB in der Schweiz ausgebildet wurden, ist unklar. Darauf deutet eine Aussage von Nikolai Patruschew hin. Der Chef des russischen Sicherheitsrats und frühere FSB-Chef besuchte die Schweiz im Februar 2012, vor Be-

ginn der Ausbildung der ersten russischen Soldaten. Er sprach dabei davon, dass sich die Zusammenarbeit mit der

Ob auch Truppen des russischen Inlandsgeheimdienstes in der Schweiz ausgebildet wurden, ist unklar.

Schweiz vor allem im Bereich des Verteidigungsministeriums und der russischen Geheimdienste entwickle. Er besichtigte das Kompetenzzentrum in Andermatt und tauschte sich mit Bundesrat Ueli Maurer über die Sicherheit bei den olympischen Winterspielen in Sotschi, über Fragen der Raketenabwehr in Europa sowie über Katastrophenschutz aus.⁷⁵

73 Rossijskie gornye podrazdelenija budut prochodit' podgotovku v Švejcarii - general Makarov. In: *ITAR-TASS*. 8.7.2011.

74 Forster, Peter. *Kooperation mit Russland*. 18.2.2013. <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=1349>; Maurer verlangt Auskunft über russische Soldaten in Uri. 21.8.2012. <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/maurer-verlangt-auskunft-ueber-russische-soldaten-in-uri-1.17503133>; Fridez, Pierre-Alain. *Russland, ein zweifelhafter Partner für eine Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Ausbildung*. 14.12.2012. http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123729; Persönliche Information der Pressestelle des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) an den Autor. Oktober 2013.

75 Dmitrjačev, Il'ja. Sekretar' Sovbeza RF obsudil v Švejcarii sotrudničestvo v oblasti bezopasnosti, kak na regional'nom, tak i na meždunarodnom urovne. In: *ITAR-TASS*. 14.2.2012.

Im März 2012 besuchte auch Generalstabschef Makarow die Schweiz und informierte sich über den Fortgang der Schulung.⁷⁶

Das Militärabkommen hat der Schweiz engere Kontakte mit dem russischen Militär und mit Sicherheitsorganen beschert und zum Austausch über Fragen internationaler Sicherheit beigetragen. Seitdem Makarow Ende 2012 durch Valeri Gerasimow ersetzt wurde, ist über weitere Kooperationsvorhaben allerdings nichts bekannt geworden.

2.6 WISSENSCHAFTSKOOPERATION: IN DEN MÜHLEN RUSSISCHER BÜROKRATIE

Die Wissenschaftskooperation mit Russland entwickelt sich hingegen wesentlich langsamer als von der Schweiz gewünscht. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation hat bereits seit 2005 eine Intensivierung der Kooperation angestrebt, da sich dessen internationale Aktivitäten nach den aussenpolitischen Schwerpunkten des Bundes richten.⁷⁷ Auch gibt es in der russischen Wissenschaft reges Interesse an Zusammenarbeit. Das von der Schweiz Anfang 2007 vorgelegte Abkommen konnte bis Ende 2012 nicht unterzeichnet werden und ist daher erst im Juni 2013 in Kraft getreten. Es sieht die Zusammenarbeit in sieben Bereichen vor, darunter Nanotechnologie, Life Sciences, Energie und Ingenieurwissenschaften. Eine gemischte Kommission soll die Umsetzung überwachen. Allerdings bleibt das Abkommen vage und enthält insbesondere keinen Streitschlichtungsmechanismus, etwa für den Fall von Verletzungen des Patentschutzes. Alle Fragen sollen bilateral auf diplomatischem Wege geregelt werden. Zudem enthält es Non-statements wie etwa einen Artikel zur Ein- und Ausfuhr von Gerätschaften und zur Ein- und Ausreise von wissenschaftlichem Personal, der lediglich festhält, dass Gesetze des jeweiligen Landes gelten.⁷⁸ Das Abkommen dient damit vor allem als politische Plattform zur Erleichterung weiterer Initiativen.

76 VBS. *Offizieller Besuch des Generalstabschefs der Streitkräfte der Russischen Föderation*. 19.3.2012.

77 *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation*. 2010. http://www.sib.admin.ch/uploads/media/bfi-international_03.pdf, S. 18.

78 *Soglasenie meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Federal'nym Sovetom Švejcarskoj Konfederacii o naučno-techničeskom sotrudničestve*. 24.6.2013. http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/FFB285F57D2FCDF44257BF700371C8A#.

Die hohe Fluktuation im russischen Bildungsministerium wie auch die Fusion der Akademien der Wissenschaften und deren Unterstellung unter eine neu geschaffene und von der Regierung kontrollierte Agentur erschweren die institutionelle Zusammenarbeit in diesem Bereich.⁷⁹ Von den Schwierigkeiten in der Kooperation zeugt auch die Tatsache, dass 2008 noch der Aufbau eines «Hauses der Schweiz» (heute Swissnex) in Russland priorisiert, anschliessend auf Grund unbefriedigender Rahmenbedingungen jedoch zurückgestellt wurde.⁸⁰ Mit diesen Unwägbarkeiten konfrontiert entschied sich die Schweiz für eine unilaterale Massnahme: 2008 wurde ein Budget für bilaterale gemeinsame Forschungsprogramme (JRP) mit Russland aufgesetzt, das ausserhalb des ähnlichen Programms des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) funktioniert. Die bisherige Förderung des SNF war nur für mindestens trilaterale Projekte vorgesehen. Mit dem neuen Programm konnten 24 bilaterale Projekte gefördert werden.⁸¹

Bisher zeichnet sich die Wissenschaftskooperation daher vor allem durch den «Export» kluger Köpfe aus Russland in die Schweiz aus. So holte ein russischer Mathematikprofessor an der Universität Genf 2010 die renommierte Fields-Medaille.⁸² Auch studieren heute über 750 russische Studenten in der Schweiz – dies ist allerdings weniger als ein Drittel verglichen mit 1914.⁸³ Mit dem ratifizierten Abkommen kann

- 79 Die Meinungen über diesen Schritt gehen in Russland auseinander. Auf der einen Seite sehen Befürworter der Reform die Chance zum Aufbrechen der verkrusteten Nomenklatura-Strukturen in der Akademie, die mit Wissenschaft häufig nichts gemein haben. Zum anderen wird eine Politisierung der Forschung befürchtet. Vgl. Schiermeier, Quirin. *Russian Academy of Science Leader Speaks Out on Reforms*. 23.9.2013. <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=russian-academy-of-science-leader-speaks-out-on-reforms>. Sonin, Konstantin. *A Chance for Progress in Russian Science*. 7.10.2013. <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/a-chance-for-progress-in-russian-science/487355.html>.
- 80 *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011*. 24.1.2007; *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016*. 22.2.2012; Staatssekretariat für Bildung und Forschung. *Stärkung der Brücken zwischen Schweizer und russischer Wissenschaft: Staatssekretär Mauro Dell’Ambrogio auf Russland-Besuch*. 1.11.2010.
- 81 *Summary of the Mid Term Report by the University of Geneva on the Science & Technology Cooperation Programme Switzerland Russia (STCP-CH-RU)*. 14.11.2012; *Eastern Europe: SCOPES*. <http://www.snf.ch/E/international/europe/scopes/Pages/default.aspx>.
- 82 *Fields Medal 2010 for Stanislav Smirnov, University of Geneva*. 1.9.2011. http://www.sps.ch/artikel/diverse_artikel/fields_medal_2010_for_stanislav_smirnov_university_of_geneva/.
- 83 Collmer, *Die Schweiz*, S. 231.

nun aber neue Hoffnung auf eine bessere Kooperation geschöpft werden, auch wenn sich an der administrativen Kultur vorerst wenig ändern wird.

3. RUSSLAND: BESTER VERBÜNDETER DER SCHWEIZ?

Mit ihrer neuen Russlandpolitik versucht die Schweiz, auf die veränderten globalen Kräfteverhältnisse zu reagieren und sich neu auszurichten, um ihre aussenpolitischen Ziele im neuen Kontext realisieren zu können. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bundesrat dabei nicht nur, die Unabhängigkeit und den Wohlstand der Schweiz zu wahren, sondern auch Menschenrechte und Demokratie sowie das friedliche Zusammenleben der Völker zu fördern.

Was die Wirtschaftsinteressen der Schweiz betrifft, wurde in der Kooperation mit Russland seit 2007 einiges erreicht. Die Einladung der Schweiz an die G20-Ministertreffen 2013 war ein Erfolg, ebenso wie einige kleinere Vereinbarungen und Abkommen, welche die Rechtssicherheit für die Schweizer Wirtschaft verbessert haben oder der Administration und Wirtschaft neue Wege bieten, auf Russland einzuwirken. Bei den grossen Fragen wie Investitionsschutz, Freihandel, Marktzugang für KMU und Vereinfachung der russischen Zollabfertigung konnte jedoch ungeachtet eines besseren Verhältnisses bisher kein Durchbruch erzielt werden. Beim Investitionsschutz und bei Fragen der Zollabfertigung ist keine Lösung in Sicht, während sich die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen hinziehen. Die Wirtschaftsbeziehungen entwickelten sich vor diesem Hintergrund vor allem im Finanzbereich rasant, und dies ohne grosses Zutun der Politik. Damit wachsen aber auch neue finanzielle Abhängigkeiten der Schweiz von Russland und damit die Gefahr verhandelbarer Rechtsdurchsetzung in der Schweiz, wie es im Fall Vekselberg vermutet wurde.

In anderen Bereichen, etwa bei Energie und Wissenschaft, wurden grosse Anstrengungen unternommen, es konnte aber bislang weniger erreicht werden als erhofft. Die Kooperation mit Russland scheitert dabei häufig an administrativen Hürden und mangelndem Interesse der Bürokratie. Aus Effizienzgründen stellt sich die Frage, ob nicht die Ressourcen in einigen vielversprechenderen Kooperationsbereichen konzentriert werden sollten. Es stellt sich mithin die Frage, ob es ratsam ist, Wissenschaftskooperation an aussenpolitischen Prioritäten auszurichten.

Im militärischen Bereich jedoch konnte die Schweiz Russland mit der Ausbildung von Soldaten im Gebirgsdienst ein Angebot machen, das auf grosses Interesse Moskaus stiess. Die Sicherheitsprobleme im Kaukasus sind für Moskau besonders im Kontext der olympischen Spiele wichtiger als Wissenschaft oder erneuerbare Energien. Militärische Kooperation wird dabei auf Grund der zwiespältigen Rolle russischer Streitkräfte im Nord- und Südkaukasus immer erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) konnte die Öffentlichkeit soweit davon überzeugen, dass die erlernten Fähigkeiten nicht direkt militärisch verwertbar sind. Russische Akteure haben allerdings Äusserungen über Zusammenarbeit im Geheimdienstbereich gemacht, die neue Fragen aufwerfen.

Die Sicherheitsprobleme im Kaukasus sind für Moskau wegen der olympischen Spiele wichtiger als Wissenschaft oder erneuerbare Energien.

Attraktiv für Russland war auch die Vermittlungstätigkeit der Schweiz im Nachgang des Georgien-Kriegs. Hier gelang es Bern, den Widerstand Georgiens gegen den WTO-Beitritt Russlands aus dem Weg zu räumen und mit Hilfe innovativer Ideen eine Einigung zu erlangen. Das bilaterale Abkommen unterwirft den Handel zwischen Georgien und Russland der Kontrolle durch ein Schweizer Unternehmen und soll durch GPS-Sender zu mehr Transparenz führen. Nun steht die Schweiz allerdings auch bei der Umsetzung des komplexen Abkommens in der Verantwortung.

In Bezug auf das Ziel Menschenrechtsschutz konnten mit der Ratifikation des 14. Protokolls zur EMRK Fortschritte erzielt werden. Zudem leistet die Schweiz im Jugendstrafvollzug konkrete Hilfestellungen, die intensiviert und ausgedehnt werden könnten. In Bezug auf die EMRK ist jedoch unklar, ob die Schweiz nicht lediglich zur rechten Zeit am rechten Ort war.

Generell ist die aussenpolitische Strategie der Schweiz zum Aufbau einer Partnerschaft mit Moskau positiv zu bewerten, da dies in einer Zeit globaler Umbrüche eine Normalisierung der Aussenbeziehungen widerspiegelt und der Schweiz Zugang zu neuen Ressourcen brachte. Da Russland die internationale Diplomatie verstärken will, ist auch zu

erwarten, dass Russland in Zukunft einen deutlichen Beitrag zur Entwicklung von Genf als internationaler Verhandlungsstadt leisten wird.

Deutlich geworden ist aber auch, dass das Kooperationspotenzial vielerorts bereits ausgeschöpft ist. Auch sind die Reibungsverluste hoch, da der russische Staat nur schwach institutionalisiert ist und vielerorts an seine Grenzen stösst. Russland konnte so nicht zum «treuesten Verbündeten»⁸⁴ der Schweiz werden. Vielmehr ist die Schweiz auch weiterhin auf die EU und die USA angewiesen. Auch teilt die Schweiz das Interesse an einem offeneren und rechtsstaatlichen russischen Wirtschaftssystem und besseren Investitionsbedingungen mit anderen westlichen Staaten. Erst eine politische Transformation Russlands kann hier das Kooperationspotenzial erhöhen und auch die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik stärker in Einklang miteinander bringen. Es ist daher im längerfristigen Interesse der Schweiz, dass Russland ein pluraleres und transparenteres Regierungssystem auf rechtstaatlicher Basis entwickelt. Aussenpolitisch würde dies einen stärkeren Fokus auf Wohlstands- statt auf Machtmehrung bedeuten.

Eine solche Transformation kann kaum durch Ermahnung und «Menschenrechtsdialog» erreicht werden. Viel grösser ist der Einfluss einer stärkeren Streuung wirtschaftlicher Macht und der Befähigung der Gesellschaft zu politischer Partizipation. Für ersteres wäre sowohl das verbesserte Investitionsschutz- und das Freihandelsabkommen nützlich. Zudem ist es richtig, dass sich die Schweiz für einen OECD-Beitritt Russlands einsetzt. Diese Aussage gilt aber nur, wenn dadurch die bestehenden Standards nicht verwässert werden. Verbesserung der politischen Partizipation kann durch stärkeren gesellschaftlichen Austausch und grösstmögliche Transparenz im Umgang mit russischen Behörden erreicht werden. Die Zusammenarbeit der Schweiz ist noch zu sehr auf offizielle Stellen ausgerichtet und sollte dringend verbreitert werden. Ein visafreier Reiseverkehr für alle Bürgerinnen und Bürger (und nicht nur für Dienstpassinhaber) kann dabei behilflich sein. Auch eine stärkere Zusammenarbeit mit russischen Regionen wäre erstrebenswert, um die Kooperationsbasis zu verbreitern.

84 Mettan, Guy. *Russland unser bester Verbündeter*. 24.6.2013. <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=1521>.

NACH DEN ARABISCHEN REBELLIONEN: EINE NEUE SCHWEIZER NORDAFRIKAPOLITIK

von Lisa Watanabe

Die pan-arabischen Rebellionen Anfang 2011 überraschten auch die Schweiz. Der Bundesrat reagierte jedoch rasch auf den «Arabischen Frühling», forderte die Vermögen der gestürzten langjährigen Diktatoren ein, bot den nordafrikanischen Ländern humanitäre Hilfe an und entwickelte bereits im März 2011 eine langfristige Strategie zur Sicherung der wirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen der Schweiz und zur Bewältigung erwarteter Flüchtlingswellen. Der Fokus liegt auf der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hilfe bei Wahlverfahren. Knapp drei Jahre später wird klar: Die neue Schweizer Nordafrikapolitik bietet gerade gegenüber den entsprechenden EU-Programmen einen vor Ort geschätzten Mehrwert.

EINLEITUNG

Vor Ausbruch der Unruhen von 2011, die voreilig als «Arabischer Frühling» bezeichnet worden sind, schienen die autoritären Regime in Nordafrika fest verankert. Westliche Staaten waren Bündnisse mit deren Machthabern eingegangen. Kern der westlichen Politik war eine stabilitätsorientierte Perspektive. Die Alternative dazu hätte – so die Annahme – in einem radikal-islamistischen Chaos bestanden. Auch das Schweizer Engagement in Nordafrika vor 2011 war von Furcht vor der radikal-islamistischen Gewalt geprägt. So lag der Schwerpunkt bis dahin auf der Sicherung eines dauerhaften Marktzugangs für schweizerische Unternehmen, der Sicherstellung der Energieversorgung und der Eindämmung der Migrationsströme aus der Region.

Seit den Umwälzungen in Nordafrika jedoch hat die Schweiz – wie viele andere westliche Nationen – ihren aussen- und sicherheitspolitischen Ansatz für Nordafrika überarbeitet. Die Regierung sah sich gezwungen, rasch zu handeln und konstruktive Beziehungen zu neuen Akteuren aufzubauen. Der Bundesrat beschloss, die Vermögen der gestürzten Machthaber und deren enger Verbündeter einzufrieren. Tune-

sien, Ägypten und Libyen wurde humanitäre Hilfe angeboten. Parallel zu diesen Sofortmassnahmen entwickelte die Schweiz aber auch eine langfristige Strategie zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen und zur Steuerung eines möglichen Anstiegs des Migrationsflusses aus Nordafrika. Vor diesem Hintergrund wurde in Form eines Nordafrika-Programms eine umfassende, regierungsweite Strategie zur Unterstützung des Übergangsprozesses in Tunesien, Ägypten und Libyen sowie zur Förderung von Reformen in Marokko verabschiedet.

Die Neuausrichtung der schweizerischen Nordafrikapolitik hat dazu geführt, dass sie seither besser an die realen Bedürfnisse vor Ort angepasst ist. Sie erhöht auch die Chancen, die Stabilität der Region

auf lange Sicht hin zu fördern.

Die Charakterisierung als «Arabischer Frühling» war ebenso irreführend und unzureichend wie der spätere Begriff des «Islamischen Winters».

Angesichts der unsicheren und sich bisweilen rasch wandelnden politischen Lage bleibt die Herausforderung jedoch gross, Einfluss auf die Verhältnisse in der Region nehmen zu können.

Die kurz- und mittelfristigen

Ziele der Schweiz, nämlich die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen, scheinen die vielversprechendsten Aspekte des Nordafrika-Programms zu sein. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Schweizer Hilfe im Gegensatz zu jener der EU an keinerlei Bedingungen geknüpft ist. Besonders schwierig jedoch gestaltet sich die Umsetzung der Aktivitäten auf politischer Ebene. Hierbei besteht Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die informelle Dimension der Demokratie und die Förderung des politischen Dialogs zwischen den lokalen Akteuren. Denn der Grund für die Instabilität und die schleppenden Reformen liegt allzu häufig in der politischen Spaltung der betroffenen Länder.

1. STETIGER WANDEL IN NORDAFRIKA

Als sich Anfang 2011 die von Tunesien ausgehenden Aufstände rasch nach Ägypten und Libyen ausweiteten, wich der anfängliche Optimismus bald einer realistischeren Einschätzung der dortigen Lage. Die voreilige Charakterisierung der Aufstände in Nordafrika als «Arabischer

Frühling» war ebenso irreführend und unzureichend wie der spätere Begriff des «Islamischen Winters», der die Komplexität der Transformationsprozesse nur unzureichend widerspiegelt.¹ Dazu merkte Martin Dahinden, Leiter der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), an: «Sprachbilder wie der Arabische Frühling wecken falsche Vorstellungen und Hoffnungen. Politische und gesellschaftliche Prozesse folgen nicht natürlichen Abläufen. Sie sind von Menschen gemacht und daher in ihrem Ausgang immer offen. Mit dem Sturz der autoritären Regierungen in Tunis, Kairo und anderswo ist der Weg zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Marktwirtschaft nicht vorgezeichnet. Zwar wird er von vielen angestrebt und erhofft. Gewiss ist das Ergebnis aber nicht.»² Fest steht nur, dass die Transformationsprozesse langwierig und nichtlinear verlaufen. Dieser Umstand sowie die Heterogenität der Übergangsprozesse erschweren jegliche Vorhersage über die künftige Entwicklung Nordafrikas. Der bisherige Verlauf lässt jedoch grundsätzlich zwei denkbare Varianten erwarten.

Das erste Szenario ist von anhaltender Polarisierung und politischer Ungewissheit gekennzeichnet. Die wirtschaftlichen und institutionellen Reformen gehen nur schleppend voran, was die Situation weiter verschärft. Dieses Szenario führt zu anhaltender Frustration und politischer Instabilität. Wie gross das Ausmass der politischen Instabilität sein wird, hängt von der Fähigkeit der politischen Akteure ab, die wichtigsten Probleme der Bevölkerung anzugehen und sie unter Einbezug aller Beteiligten zu lösen. Diejenigen Akteure, denen dies nicht gelingt, werden zunehmend an Einfluss verlieren. Islamistische Kräfte dürften in diesem Szenario einflussreich bleiben, sofern sie sich pragmatisch geben. Die Gruppierungen, die sich einer ideologischen Neuorientierung verweigern, werden sich hingegen zunehmend in der islamistischen Opposition radikalieren und neigen zu politisch motivierter Gewaltausübung.

Denkbar wäre aber auch ein zweites, noch weniger optimistisches Szenario. Der Sturz der gewählten islamistischen Regierung und die darauf folgende Krise in Ägypten im Sommer 2013 könnten auf andere Transformationsstaaten überschwappen. Dies würde der sicherheitsori-

- 1 Ould Mohamedou, Mohammad-Mahmoud. Le temps long du Printemps arabe. In: *Le Temps*. 26. August 2013. S. 9.
- 2 Dahinden, Martin. Die Schweiz und der Arabische Frühling. In: *Eine Welt* 1 (2013). S. 3.

entierten Perspektive erneut zu Aufschwung verhelfen. Die demokratischen Errungenschaften würden ausgebremst oder gar rückgängig gemacht und der alte Politikapparat, der so genannte «Staat im Staat», erführe erneut eine Stärkung. Unter diesen Voraussetzungen könnte der Ausschluss oder womöglich das Verbot islamistischer Parteien zu islamistischen Aufständen führen, ähnlich denen in Algerien in den 1990er-Jahren. Diese «aussergewöhnlichen» Umstände, beherrscht von einer Debatte über Terrorismusabwehr, schaden den liberalen Kräften und sorgten für eine Einschränkung der Bürgerrechte. Die Wahrscheinlichkeit wäre gross, dass es lediglich zu kosmetischen oder «gesteuerten Transformationsprozessen käme.

Unabhängig davon, welches Szenario sich durchsetzen wird: Die externen Akteure werden auch in Zukunft vor der Herausforderung stehen, einerseits dem Wunsch der Bevölkerung nach einer auf einem Konsens beruhenden Regierung und universell gültigen Werten gerecht zu werden und andererseits für mehr Stabilität zu sorgen. In dieser Hinsicht bildet die Schweiz keine Ausnahme.

2. DER SCHWEIZER ANSATZ IN NORDAFRIKA VOR 2011

Bereits bevor es zu den politischen Umwälzungen in der Region kam, hegte die Schweiz grosse Bedenken im Hinblick auf die aus Nordafrika kommenden Migrationsströme. In der Tat gilt Nordafrika für Flüchtlinge aus ganz Afrika seit je als Transitregion auf ihrem Weg nach Europa. Eine weitere Problematik für die Schweiz stellte die Radikalisierung und die potenzielle Gewaltbereitschaft der islamistischen Gruppierungen dar. Darüber hinaus war es eine erklärte Priorität der Schweiz, die Beziehungen zu Libyen zu normalisieren. Neben diesen konkreten Bedenken war die Schweiz immer auch darauf bedacht, Ausfälle in der Energieversorgung zu vermeiden.³

Die Aussenpolitik der Schweiz beruhte vor 2011 auf vier Schwerpunkten: 1) Politischer Dialog; 2) Wirtschaftliche Zusammenarbeit; 3) Sicherung der Energieversorgung; und 4) Migration. Die Beziehungen zu den Regierungen Nordafrikas waren in der Regel gut – wenn auch

3 Bundesrat. Aussenpolitischer Bericht. 10.12.2010. S.1024, 1028; Bundesrat. Aussenpolitischer Bericht. 2.9.2009. S.8.

zu einigen Staaten angespannt. Die bilateralen Beziehungen zu Tunesien waren im Jahr 2005, nach der vom damaligen Bundespräsidenten Samuel Schmid geäusserten Kritik, merklich abgekühlt. Dieser hatte auf dem Weltinformationsgipfel die Beschränkung der bürgerlichen Freiheiten in Tunesien kritisiert. Trotz der Schwierigkeiten wurde der Dialog mit der tunesischen Regierung aber aufrechterhalten. Der einzige nordafrikanische Staat, mit dem der Dialog vor den Unruhen 2011 abgebrochen war, war Libyen. Die schweizerisch-libyschen Beziehungen hatten sich nach der Festnahme des Sohnes von Muammar al-Gaddafi 2008 in Genf dramatisch verschlechtert. Die Verhaftung von Hannibal al-Gaddafi erfolgte aufgrund einer Anzeige, die gegen ihn und seine Frau wegen Misshandlung zweier Angestellter erhoben worden war. Als Vergeltungsmassnahme verhängte Libyen wirtschaftliche Sanktionen gegen die Schweiz und hielt Schweizer Staatsbürger in Libyen fest. So konnten zum Beispiel zwei der in Libyen festgehaltenen Schweizer erst 2010 ausreisen.⁴

Nordafrika gilt für Flüchtlinge aus ganz Afrika seit je als Transitregion auf ihrem Weg nach Europa.

Zur Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit schloss die Schweiz mit allen Maghreb-Staaten bilaterale Verträge zur Förderung und zum Schutz von Investitionen, um Direktinvestitionen Schweizer Firmen zu schützen.⁵ Im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) war die Schweiz ebenfalls Freihandelsabkommen mit Ländern des Mittelmeerraums eingegangen. Seit Mitte der 1990er-Jahre verfolgt die Efta das Ziel, Freihandelsabkommen mit diesen Staaten abzuschliessen. Für die Mitglieder der Efta galten diese Abkommen als Voraussetzung für die Teilnahme an der euro-mediterranen Freihandelszone im Rahmen des Barcelona-Prozesses der EU. Die Schweiz schloss 1999 ein Freihandelsabkommen mit Marokko, 2006 eines mit Tunesien und im Jahr 2008 ein weiteres mit Ägypten. Eine ähnliche Vereinbarung wurde 2010 mit Algerien ausgehandelt, die Verhandlungen dau-

4 *Aussenpolitischer Bericht 2010*, S. 1028; Burnand, Frederic. Swiss Focus on «Democratic Transition» Policy. 29.4.2011. http://www.swissinfo.ch/eng/specials/the_arab_spring/Swiss_focus_on_democratic_transition_policy.html?cid=30110874 (Alle in diesem Kapitel erwähnten Internetquellen wurden am 16.10.2013 abgerufen).

5 Ebd.

ern jedoch bis heute an. Die Schweiz verfolgte mit diesen Abkommen das Ziel, ihre wirtschaftlichen Interessen zu stärken sowie offene und vorhersagbare Marktbedingungen für Schweizer Investitionen und Güter zu schaffen.⁶

Wichtig für die Schweiz war aber auch die Sicherung der Energieversorgung aus Nordafrika. Die Schweiz ist zwar nicht direkt auf Energielieferungen aus Nordafrika angewiesen, deckt jedoch einen Teil ihres Bedarfs mit fossilen Brennstoffen ab, die von europäischen Nachbarn aus Nordafrika importiert werden. Ihre Erdgaseinfuhren importiert die Schweiz aus Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Italien – all diese Länder, mit Ausnahme der Niederlande, importieren wiederum Gas aus Algerien, aber auch aus Norwegen und Russland.⁷ Schweizer Gas-Importe aus Algerien machen zwei Prozent aller Importe aus.⁸ Darüber hinaus stammen etwa 88 Prozent der schweizerischen Rohölimporte (etwa ein Drittel der Gesamtöleinfuhren) aus Nord- und Westafrika.⁹

Für Migranten südlich der Sahara und insbesondere aus Ostafrika gilt Nordafrika als Transitregion nach Europa. Viele der Migranten mit diesem Ziel stranden jedoch in den Maghreb-Staaten, wo sie in rechtlich prekären Situationen leben und zu einer weiteren Verknappung der ohnehin unzureichend vorhandenen Ressourcen beitragen. Ein Schwerpunkt der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik ist daher die Unterstützung der Maghreb-Staaten bei der Stärkung des Rechtsschutzes von Migranten sowie bei deren freiwilliger Rückkehr.¹⁰ Das Hauptorgan für diese Aufgaben, die Deza, hatte ihren geografischen Schwerpunkt bereits vor den Unruhen auf Nordafrika gelegt. Der Schutz gefährdeter Personen und die Entlastung der Gastländer diente auch dem Zweck, die Belastung der Zweitländer durch Migrationsströme, darunter auch

6 Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco). *Bassin méditerranéen*. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/02655/02729/index.html?lang=fr>; Seco. *Free Trade Agreements*. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=en>; Deiss, Joseph. EFTA Free Trade Agreements and Swiss Foreign and Economic Policy. In: *EFTA Bulletin* 2 (2006). S. 13f.

7 Präsenz Schweiz. *Natural Gas*. http://www.swissworld.org/en/economy/energy/fossil_fuels/natural_gas/.

8 Angaben laut Verband der schweizerischen Gasindustrie (VSG).

9 Bundesamt für Energie. *Erdöl*. <http://www.bfe.admin.ch/themen/00486/00487/index.html>.

10 *Aussenpolitischer Bericht 2010*, S. 1028.

die Schweiz, zu reduzieren. Dies war ausschlaggebend für das Engagement der Schweiz.

3. NEUAUSRICHTUNG DES SCHWEIZER ANSATZES IN NORDAFRIKA

Die politischen Unruhen, die Anfang 2011 in Nordafrika ausbrachen, veranlassten die Schweiz, ihren sicherheitspolitischen Ansatz für die Region zu überarbeiten. Im Einklang mit der Schweizer Verpflichtung, das Völkerrecht als Instrument der Stabilität und Sicherheit in den Nachbarregionen Europas zu stärken, aber auch, um das Ansehen des Schweizer Finanzsektors zu schützen, liess der Bundesrat am 19. Januar 2011 die Vermögenswerte aller «politisch exponierten Persönlichkeiten» in Tunesien, Ägypten und Libyen einfrieren. Die Schweiz war das erste Land, das Vermögenswerte des ehemaligen Machthabers Zine el-Abidine Ben Ali und seiner Angehörigen im Wert von etwa CHF 60 Millionen sperrte.¹¹ Darüber hinaus wurden am 11. Februar 2011 die Vermögenswerte von 14 weiteren Machthabern, darunter der ehemalige ägyptische Präsident Hosni Mubarak, im Wert von insgesamt CHF 410 Millionen eingefroren.¹² Darauf folgte am 24. Februar 2011 die Kontensperrung des libyschen Führers Muammar al-Gaddafi, dessen Vermögenswerte sich auf etwa CHF 650 Millionen beliefen.¹³

Nachdem sich die Situation in Libyen zusehends verschlechtert hatte und schliesslich in einen bewaffneten Konflikt mündete, leistete die Schweiz humanitäre Unterstützung. Arbeitsmigranten aus Libyen flohen in die Nachbarländer Ägypten, Tunesien, Algerien, Niger, den Tschad oder den Sudan sowie nach Malta und Italien. Die grössten Flüchtlingsströme wanderten nach Ägypten und Tunesien aus, also in Länder, die

- 11 Discours de Madame Micheline Calmy-Rey, Présidente de la Confédération, Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères, prononcé à l'occasion de la réunion de la task force UE – Tunisie, Tunis. 28.9.2011.
- 12 Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Bundesrat lässt allfällige Vermögenswerte von Ägyptens Ex-Präsident Hosni Mubarak in der Schweiz sperren*. 11.2.2011; *Net of Frozen Egyptian Assets to Be Cast Wider*. 13.5.2011. http://www.swissinfo.ch/eng/specials/the_arab_spring/Net_of_frozen_Egyptian_assets_to_be_cast_wider.html?cid=30218756; <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2049395,00.html>.
- 13 EDA. *Bundesrat verurteilt die Gewaltanwendung gegen das libysche Volk und sperrt allfällige Vermögenswerte von Muammar Gaddafi in der Schweiz*. 24.2.2011; *Swiss primed to hand over Libyan assets*. 23.8.2011. http://www.swissinfo.ch/eng/specials/the_arab_spring/Swiss_primed_to_hand_over_Libyan_assets.html?cid=30971506.

nach dem Zusammenbruch ihrer ehemaligen Regime ohnehin mit politischer Instabilität zu kämpfen hatten. Bis Ende August 2011 flohen etwa 656 000 Menschen nach Ägypten und Tunesien. Die Mehrheit dieser Flüchtlinge waren Tunesier und Ägypter, die sich als Gastarbeiter in Libyen aufhielten. Aber auch andere Staatsangehörige, darunter auch Libyer, verliessen das Land.¹⁴ Die Schweiz leistete sowohl in Tunesien als auch in Ägypten humanitäre Hilfe zur Bewältigung dieser Flüchtlingsströme. Darüber hinaus unterstützte sie auch Binnenvertriebene in Libyen. Mitte März 2011 eröffnete die Schweiz ein Büro für humanitäre Hilfe in Bengasi.¹⁵ Zusätzlich entsandte die «Humanitäre Hilfe des Bundes» Soforteinsatz-Teams, die Gesundheits- und Nahrungsmittelhilfe leisteten. Auch medizinische Projekte wurden in Bengasi umgesetzt. Das Bundesamt für Migration (BFM) und die Deza unterstützten Arbeitsmigranten bei der Rückkehr in ihre Herkunftsländer.¹⁶

4. ERARBEITUNG EINES NORDAFRIKA-PROGRAMMS

Neben den Direktmassnahmen nach dem Zusammenbruch der ehemaligen Regime und dem Ausbruch der Gewalt in Libyen erarbeitete die Schweiz im März 2011 ein Sonderprogramm für Nordafrika. Dieses diente dazu, Beziehungen zu neuen Partnern aufzubauen, neue Kooperationsmöglichkeiten in der Region zu eruieren sowie Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Es sollte ferner dazu beitragen, die potenziellen Migrationsbewegungen aus Nordafrika und aus den Gebieten südlich der Sahara zu steuern. Dies war ein besonderer Schwerpunkt, da viele Staaten der Region aufgrund ihrer schwachen staatlichen Strukturen nicht in der Lage waren, der illegalen Einwanderung Herr zu werden.

Das neue Programm für Nordafrika verfolgt einen regierungsumfassenden Ansatz, an dem mehrere Teile der Schweizer Bundesverwaltung beteiligt sind: das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (die Direktion für politische Angelegenheiten, DPA; die

14 Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. *North African humanitarian situation*. <http://www.unhcr.org/pages/4d7755246.html>.

15 EDA. *Die Schweiz ruft zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen auf*. 22.8.2011.

16 EDA. *Ein Jahr Schweizer Engagement in Nordafrika*. 7.3.2012.

Direktion für Völkerrecht, DV; und die Deza), das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (das Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco). Dieser *Whole-of-Government*-Ansatz des Programms geht einher mit einer allgemeinen Tendenz zu einheitlichen und koordinierten Strategien, die alle relevanten Stellen der Bundesverwaltung miteinbeziehen.¹⁷ Insofern spiegelt der Ansatz auch die Absicht wider, die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und die Konzepte für die menschliche Sicherheit im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit stärker zu integrieren.

Das Nordafrika-Programm konzentriert sich auf drei Kernbereiche: 1) Unterstützung einer demokratischen Transition und Stärkung der Menschenrechte; 2) Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen; und 3) Zusammenarbeit zur Bewältigung von Migrationsfragen und zum Schutz von besonders gefährdeten Personen.¹⁸ Die Deza ist für die Koordination des Programms innerhalb der schweizerischen Verwaltung verantwortlich. Teilaufgaben sind jedoch ausgelagert: Die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA ist verantwortlich für «Demokratie und Menschenrechte», das Seco für die «Wirtschaftliche Entwicklung» und das Bundesamt für Migration für den Bereich «Migration und Schutz».¹⁹ Die Laufzeit des Programms ist auf 2016 festgelegt und das jährliche Budget beträgt etwa CHF 60 Millionen: CHF 8 Millionen für demokratische Transition, CHF 8 Millionen für Migration und Schutz gefährdeter Personen und

Die Schweiz erwarb 12 000 Wahlurnen und leistete technische und personelle Unterstützung von Wahlbeobachtungseinsätzen internationaler Organisationen.

17 EDA. *Swiss Foreign Policy Strategy 2012–15*. S. 13; Wepf, Mirella. Spontan, abgestimmt und zukunftsgerichtet. In: *Eine Welt* 1 (2013). S. 11; siehe auch Baumann, Andrea. *Whole of Government: Zwischen Integration and Abgrenzung*. In: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 129 (2013).

18 Deza. *Schweizer Unterstützung in Nordafrika*. <http://www.sdc.admin.ch/index.php?navID=21080&clangID=1&userhash=9ef03901335781107f1abbd6c9f33ced>.

19 Wepf, Spontan, abgestimmt und zukunftsgerichtet, S. 11.

CHF 44 Millionen für wirtschaftliche Entwicklung.²⁰ Schwerpunktländer des Programms sind Ägypten und Tunesien, es werden jedoch auch bestehende Initiativen in Marokko weitergeführt und neue Projekte in Libyen lanciert.

Die politischen, sozio-ökonomischen und institutionellen Hintergründe in den jeweiligen Ländern haben Einfluss darauf, welche Projekte im Rahmen des Programms unterstützt werden. Dennoch dienen all diese Projekte einer Reihe von Zielen, die noch weiter gefasst sind. Beim Themengebiet «Demokratie und Menschenrechte» unterstützt die Schweiz die nordafrikanischen Länder auf folgenden Gebieten: Durchführung von Wahlverfahren, politischer Dialog, Reform des Sicherheitssektors, Stärkung der Zivilgesellschaft, Förderung der Menschenrechte und Übergangsjustiz sowie Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen. Nach dem Sturz Ben Alis in Tunesien wurden im Rahmen des Programms beispielsweise im Oktober 2011 die ersten parlamentarischen Wahlen im postrevolutionären Tunesien unterstützt. Diese Wahlen wurden als fair und frei beurteilt. Die Wahlunterstützung nahm vielfältige Formen an und wurde von einer Vielzahl von Regierungseinheiten durchgeführt. Die Deza erwarb 12 000 Wahlurnen, und die Direktion für politische Angelegenheiten (DPA) leistete technische und personelle Unterstützung von Wahlbeobachtungseinsätzen internationaler Organisationen. Ebenfalls sehr aktiv ist die Schweiz bei den Massnahmen zur Reform des Sicherheitssektors. Da die Streit- und Sicherheitskräfte in Ägypten, Tunesien und Libyen das Rückgrat der ehemaligen Regime bildeten, ist die Reform des Sicherheitssektors in diesen Transitionsstaaten unerlässlich für die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte.²¹

Im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung liegt der Schwerpunkt auf der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Zum einen ist die örtliche Privatwirtschaft nicht in der Lage, genügend Arbeitsplätze anzubieten, zum anderen bestehen massive Diskrepanzen zwischen den Qualifikatio-

20 Deza, *Schweizer Unterstützung in Nordafrika*.

21 Deza. *Reform der Sicherheitskräfte als Teil der demokratischen Transition in Nordafrika: Die Schweiz bringt in Nordafrika ihre international anerkannte Expertise im Bereich Reform des Sicherheitssektors ein*. http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Projects/Selected_projects/Reform_der_Sicherheitskraefte_als_Teil_der_demokratischen_Transition_in_Nordafrika.

nen der Arbeitskräfte und den angebotenen Arbeitsplätzen. In Ägypten unterstützt das Seco mithilfe des *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (Sifem) die Entstehung von KMU und fördert die Schaffung von Arbeitsplätzen. Zudem trägt die Schweiz dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Verantwortung der heimischen Industrien zu verbessern. Die Deza hingegen unterstützt gezielt Projekte im Bereich Mikro-Finanzierungen und -Versicherungen.²² Eine der Prioritäten ist es, Arbeitsplätze für junge Menschen in benachteiligten Gebieten zu schaffen und die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Gebiete zu fördern. In Tunesien gibt es ein Programm, das Arbeitsplätze für junge Menschen in unterentwickelten Regionen des Landes schafft. Die Initiative war eines der ersten konkreten Projekte, das gezielt eine Zusammenarbeit mit lokalen Partnern in den benachteiligten Regionen Tunesiens einging. Die Schweizer Initiative zur Beschäftigung und Gründung von KMU im ländlichen Raum, I-SEMER, zielt darauf ab, 10 000 neue Arbeitsplätze in den unterentwickelten Gebieten der westlichen und südwestlichen Landesteile (Kasserine, Sidi Bouzid, Le Kef und Médenine) zu schaffen. Im Fokus stehen junge arbeitslose Männer und Frauen, die mithilfe von Mikro-Krediten und entsprechender Betreuung Kleinstunternehmen gründen möchten. In Zusammenarbeit mit der tunesischen KMU-Bank *Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises* wurden Wettbewerbe ausgerufen, die Jungunternehmer, Frauen und Hochschulabsolventen bei der Finanzierung und Gründung von KMU unterstützen.²³

Der Aspekt «Migration und Schutz» richtet sich gezielt auf die Verbesserung des Migrationsmanagements, auf die Integration von Diaspora-Gruppen und auf den Schutz von hilfsbedürftigen Personen in Nordafrika. In dieser Hinsicht sind die Kooperationsvereinbarungen und Migrationsprojekte in Tunesien am weitesten vorangeschritten. Die Schweizer und tunesischen Behörden haben im Juni 2012 drei Abkommen unterzeichnet: eine Absichtserklärung zur Gründung einer Migrationspartnerschaft, ein Abkommen über die Zusammenarbeit im

22 Deza. *Ägypten*. http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Countries/North_Africa/Egypt.

23 Deza. *Schweizer Initiative für Beschäftigung und für ländliche Kleinst- und Kleinunternehmen: 324 neue Arbeitsplätze im postrevolutionären Tunesien: Pilotphase des Projekts I-SEMER*. http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Projects/Selected_projects/Job_creation_in_disadvantaged_regions_of_Tunisia.

Migrationsbereich, das unter anderem die Rückübernahme tunesischer Staatsangehöriger regelt, sowie ein Abkommen über den Austausch junger Fachkräfte.²⁴ Diese Abkommen werden durch eine Reihe weiterer Projekte ergänzt, darunter eine Initiative zur freiwilligen Rückkehr von Migranten, ein Projekt zum Kapazitätsausbau der Behörden, damit die Grenzkontrollen ihrer internationalen Verpflichtungen entsprechen, Projekte zur Verbesserung der regulären Arbeitsmigration und zum Schutz der Arbeitsmigranten durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) sowie Unterstützungsmassnahmen zum Schutz und bei der Rückkehr von verletzten Migranten in Tunesien. In Ägypten unterstützt das Schweizer Programm die Internationale Organisation für Migration (IOM) dabei, verletzten oder erkrankten Migranten in Haftanstalten auf der Sinai-Halbinsel einen besseren Zugang zu Gesundheitsdiensten zu ermöglichen. Ferner leistet die Schweiz Hilfe beim Kapazitätsausbau in den Bereichen Grenzverwaltung, Strafvollzug und Gesundheit von Migranten. Die laufenden Projekte in Libyen beruhen grösstenteils auf Unterstützungsmassnahmen für die IOM und den Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR). Diese Aktivitäten dienen der Rückführung libyscher Staatsangehöriger, die das Land während des Bürgerkriegs verlassen haben, und verbessern den Schutz hilfsbedürftiger Personengruppen allgemein. Die Schweizer Aktivitäten in Marokko fördern den Schutz besonders gefährdeter Migranten, die häufig aus Subsahara-Afrika stammen und in Marokko gestrandet sind. Lokale Behörden werden darin angeleitet, das Entwicklungspotenzial in diesem Bereich durch eine verbesserte Arbeitsmigrationspolitik und eine entsprechende Gesetzgebung zu steigern.²⁵

In derartigen Kontexten erweist sich die Schweiz in ihrer Rolle als Mediatorin als besonders wertvolle Partnerin.

Die Projekte werden in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und Partnern, darunter häufig nationale Nichtregierungsorganisationen, konzipiert und umgesetzt. Darüber hinaus findet die Zusammenarbeit

24 EJPD. *Die Schweiz und Tunesien gründen eine Migrationspartnerschaft*. 11.6.2012.

25 Deza, *Ägypten*; Deza. *Libyen bzw. Marokko*. http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Countries/North_Africa/Libya_bzw._/Marocco.

mit externen Akteuren meist im Rahmen internationaler Organisationen statt. Dazu zählen die Organe der Vereinten Nationen (UNO) wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Minenaktionsdienst der Vereinten Nationen (UNMAS) und der UNHCR sowie weitere internationale Organisationen wie die IOM und die ILO. Die Schweiz kooperiert aber auch mit Nichtregierungsorganisationen, unter anderem mit dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlunterstützung (IDEA) und der Internationalen Stiftung für Wahlsysteme (IFES).

Ein weiteres herausragendes Merkmal des Programms ist die Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung. Dies gilt als bemerkenswert, da in Zeiten grosser Instabilität häufig die konservativen Kräfte, wenn auch nur kurzfristig, die Oberhand gewinnen. Die Schweiz führt deshalb mehrere Projekte auf diesem Gebiet durch.²⁶ Einige der Projekte verfolgen das konkrete Ziel der Geschlechtergleichstellung. Beispielsweise unterstützt die Schweiz ein Medienprojekt in Tunesien zur Neugestaltung des regionalen staatlichen Radiosenders in Gafsa, der Teil des nationalen Radionetzwerks ist. Eine neue und interaktive Programminitiative soll insbesondere Frauen, aber auch junge Leute stärker einbinden. Darüber hinaus fördert das I-SEMER-Projekt in Tunesien nicht nur junge Unternehmer und Hochschulabsolventen bei der Gründung von KMU, sondern gezielt auch Frauen.

5. DER MEHRWERT DES SCHWEIZER ANSATZES

Der neue aussen- und sicherheitspolitische Ansatz der Schweiz für Nordafrika unterscheidet sich deutlich von der Maxime, die vor den Unruhen galt. Demokratie und Menschenrechte stehen nun stärker im Vordergrund. In Zusammenarbeit mit internationalen Partnern hat die Schweiz wertvolle Unterstützung bei der Durchführung von Wahlverfahren geleistet. Ebenso wichtig ist der Beitrag der Schweiz als fachkundige und neutrale Partnerin bei der Reform des Sicherheitssektors. Diese Reform ist ein wichtiges Instrument, mit dessen Hilfe die Schweiz Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Kontrolle för-

26 Wepf, Spontan, abgestimmt und zukunftsgerichtet, S. 13.

dert. Der offenkundige Widerstand gegen die Reformen beschränkt die Wirksamkeit des Nordafrika-Programms nur noch mehr. Insbesondere in Ägypten gestaltet sich die Reform des Sicherheitssektors als grosse Herausforderung. Dies geht auf die immer noch bedeutende Rolle der dortigen Streitkräfte zurück. Einerseits hat die Armee seit den Aufständen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begangen, andererseits verfolgt das Militär ein erhebliches wirtschaftliches Interesse, das sich der Kontrolle der Zivilgesellschaft entzieht. Auch in Tunesien geht der grösste Widerstand gegen die Reformen vom Innenministerium aus, das unter dem Regime von Ben Ali eine zentrale Rolle spielte. In Libyen besteht die Herausforderung darin, den Sicherheitssektor gänzlich neu aufzubauen: Zum einen haben sich während des Bürgerkriegs eigene Strukturen entwickelt, zum anderen hat die Zentralregierung Mühe, ihre Regierungsgewalt auszuüben.

Projekte, die auf die Förderung eines umfassenden Rechkatalogs abzielen, spielen im Schweizer Programm für Nordafrika eine untergeordnete Rolle. Dies ist auf die angespannten innerstaatlichen Verhältnisse zurückzuführen, in denen lokale Akteure nicht selten über die informellen Elemente der Demokratie streiten. In derartigen Kontexten erweist sich die Schweiz in ihrer Rolle als Mediatorin als besonders wertvolle Partnerin. Die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA unterstützt Projekte zu religiösen und kulturellen Ansätzen der Konfliktbewältigung und finanziert darüber hinaus ein Projekt in Ägypten, das im Rahmen des Programms Carim (Culture and Religion in Mediation) des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich durchgeführt wird.²⁷ Vergleichbare Projekte finden sich im Nordafrika-Programm hingegen nicht. Die Förderung des Dialogs zwischen Islamisten und Nicht-Islamisten über das Verhältnis von Religion, Kultur und Politik könnte dazu beitragen, dass die Projekte an die wahren Anforderungen vor Ort angepasst werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein ernsthaftes Interesse der lokalen Akteure. Liegt dies vor, fördern diese Initiativen Demokratie und Menschenrechte.

Einige Länder Nordafrikas haben der Schweiz vorgeworfen, die Rückerstattung gesperrter Vermögenswerte zu zögerlich durchzuführen. Zudem wurden Unterschiede bei der Rückgabe an Tunesien und

27 Siehe dazu den Beitrag von Owen Frazer in diesem Bulletin, S. 147–152.

Libyen bemängelt. Auf der Grundlage der Resolution 2009 des UNO-Sicherheitsrats wurden im Jahr 2011 Vermögenswerte des Gaddafi-Regimes in Höhe von etwa CHF 385 Millionen freigegeben und Libyen wieder zur Verfügung gestellt. Diese Gelder stammten hauptsächlich aus Einnahmen der staatlichen *National Oil Corporation*. Die restlichen gesperrten Vermögen wurden bisher jedoch noch nicht zurückgegeben. Immerhin unterstützt die Schweiz die rechtliche Überprüfung der gesperrten Vermögenswerte nach deren Ursprung, und ein erster Austausch von Beweismitteln hat bereits stattgefunden. Der Zeitraum, der für die Rückgabe benötigt wird, ist abhängig von der Dauer der Gerichts- und Ermittlungsverfahren in den betreffenden Ländern. Erst wenn Gerichtsurteile gefällt worden sind und ein Rechtshilfesuch des betroffenen Landes gestellt wurde, können Vermögenswerte freigegeben werden. Es wird daher möglicherweise ein weiteres Jahr vergehen, bis die beschlagnahmten Gelder an Tunesien zurückgegeben werden. Die ursprüngliche Summe von CHF 410 Millionen, die unmittelbar nach dem Sturz Mubaraks eingefroren wurde, ist auf umgerechnet USD 700 Millionen angestiegen. Im Falle Ägyptens hängt der Zeitraum bis zur Rückgabe unter anderem davon ab, wie die Schweizer Behörden nach dem Sturz des ehemaligen Präsidenten Mohammed Mursi die Unabhängigkeit der ägyptischen Judikative beurteilen.²⁸

Ein grosser Wandel des Schweizer Engagements in Nordafrika erfolgte hinsichtlich der Verlagerung des inhaltlichen Schwerpunkts von Freihandel zu wirtschaftlicher Entwicklung. In der Vergangenheit war die Schweiz vorrangig darauf bedacht, vorhersagbare Investitionsbedingungen und einen guten Marktzugang zum Mittelmeerraum zu schaffen. Das aktuelle Nordafrika-Programm hingegen fördert die lokale Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Märkte der nordafrikanischen Länder waren zwar bereits vor den Unruhen und Umstürzen schrittweise geöffnet worden, jedoch hatten die ehemaligen Regime unzureichende Massnahmen ergriffen, um die einheimischen Unternehmen für den globalen Markt wettbewerbsfähig zu ma-

28 Jaberg, Samuel. *Swiss Mull Restitution of Mubarak Funds to Egypt*. 4.9.2013. http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Swiss_mull_restitution_of_Mubarak_funds_to_Egypt.html?cid=36811304; Burnand, Frederic. *Assets Found in Switzerland «a Drop in the Ocean»*. 21.9.2012. http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Assets_found_in_Switzerland_a_drop_in_the_ocean.html?cid=33558284.

chen. Hinzu kommt, dass die Privatwirtschaft in den Transformationsstaaten in der Regel schlecht entwickelt ist. Es ist daher notwendig, die Privatwirtschaft zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Unternehmen zu verbessern. Die demografischen Vorhersagen für die Region zeigen ausserdem an, dass es immer mehr gut ausgebildete junge Menschen gibt, die auf den Arbeitsmarkt drängen. Die Volkswirtschaften sind jedoch nicht in der Lage, diese Menschen aufzufangen. Ferner herrscht in den Ländern Nordafrikas ein starkes regionales Gefälle. Die Förderung von KMU und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bereits existierender Unternehmen tragen dazu bei, in benachteiligten Regionen neue Arbeitsplätze zu schaffen. Damit wird den Grundbedürfnissen des Volkes Rechnung getragen.

Ein weiteres herausragendes Merkmal der Schweizer Nordafrikapolitik ist die Priorisierung der kurz- und langfristigen Ziele. Die dringlichsten Aufgaben werden zu Beginn der Übergangsphase angegangen, ohne das langfristige Ziel einer nachhaltigen Transformation zu vernachlässigen.²⁹ Das Programm fördert Projekte, die einen dringenden Bedarf decken, wie zum Beispiel bessere Beschäftigungsquoten in ländlichen Gebieten. Es ist jedoch nicht auf strukturelle Reformen angewiesen, die aus Angst vor sozialen Unruhen und politischer Instabilität häufig hinausgezögert werden. Dies sind zentrale Anliegen, die nachhaltig gelöst werden müssen, insbesondere da die hohe Arbeitslosigkeit und regionale Ungleichheiten die Hauptauslöser für die Aufstände waren.

Das aktuelle Schweizer Programm ist an keinerlei Bedingungen geknüpft. Dies unterscheidet es vom Ansatz der EU. Der Schweizer Ansatz beruft sich darauf, dass die UNO und andere internationale Organisationen näher liegende Partner für die Eidgenossenschaft sind, als es die EU zu sein vermag. Die nach den Unruhen vorgenommene Revision der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) basiert auf dem Prinzip «Mehr für mehr»: mehr finanzielle Mittel, mehr Marktzugang und mehr Mobilität im Gegenzug für mehr politische Reformen.³⁰ Das soll grössere Anreize für Reformen schaffen, es ist jedoch im Kern ein An-

29 La fragilité en Afrique du Nord complique l'aide apportée par la Suisse. In: *La Vie économique, Revue de politique économique* 7/8 (2013). S. 10.

30 EU External Action Service. *European Neighbourhood Policy (ENP) Overview*. http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm.

satz der Konditionalitäten. Dies unterscheidet ihn massgeblich von der Politik der Schweiz. Die Finanzierung und Unterstützung der Schweizer Projekte ist nicht an die Bedingung geknüpft, auf der Makro-Ebene Reformen durchzuführen, sondern setzt lediglich die Tragfähigkeit der Projekte voraus. Diese tragen einerseits den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung, fördern andererseits aber auch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. In vielerlei Hinsicht ist der Schweizer Ansatz besser geeignet, die unmittelbare Not zu lindern und akute Missstände wie die Arbeitslosigkeit in den benachteiligten Gebieten zu beheben. Breiter angelegte strukturelle Reformen erfordern mehr Zeit und werden häufig aus Angst vor noch grösseren sozialen Unruhen und politischer Instabilität vermieden.

Die stärkste Kontinuität zum vorherigen aussen- und sicherheitspolitischen Ansatz für Nordafrika liegt im Bereich der Migration und dem Schutz hilfsbedürftiger Personen. Zu diesem Personenkreis zählen auch Binnenvertriebene (so genannte IDPs) und Flüchtlinge. Die Aktivitäten im Bereich Migration und Schutz dominieren das Engagement der Deza in der Region jedoch nicht mehr, was eine tiefgreifende Verschiebung des Schwerpunkts bedeutet. Insgesamt werden im Rahmen des aktuellen Programms aber viele Massnahmen verfolgt, die denen von vor den Unruhen sehr ähnlich sind. Der Bürgerkrieg in Libyen hat dazu geführt, dass der Bereich «Schutz hilfsbedürftiger Personen» um eine neue Dimension erweitert wurde. Ein anderer neuer Aspekt ist die Integration der Diaspora in die Transitionstaaten durch Fokussierung auf das Entwicklungspotenzial, das die Migration bietet. Dieses Element erweitert das Schweizer Engagement um eine neue Dimension und könnte dazu beitragen, den Migrationsdruck auf Zweitländer wie die Schweiz zu verringern. Es wird angesichts der aktuellen Situation aber zunehmend schwieriger, die Anreize für Migration zu verringern: Die meisten Staaten, die im Rahmen des Programms unterstützt werden, verfügen über schwache Kapazitäten zur Grenzkontrolle, da in allen Staaten anhaltend schwierige gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse herrschen und die innenpolitische Instabilität in Tunesien,

Die Qualität des Schweizer Programms liegt in der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung.

Ägypten und Libyen zunimmt.³¹ Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der vorläufig genehmigten Asylanträge von Menschen aus Nordafrika zwischen 2010 und 2011 nur geringfügig von 1008 auf 1308 angestiegen ist.³²

SCHLUSSFOLGERUNG

Die neue Schweizer Nordafrikapolitik seit 2011 ist umfassender als der vorherige Ansatz und zeugt vom eindeutigen Bekenntnis der Schweiz, den Übergang in der Region unterstützen zu wollen. Die Neuausrichtung des Schweizer aussen- und sicherheitspolitischen Ansatzes in Nordafrika ist nun weitreichender und unterstützt die Transitionstaaten bei der Bewältigung der dringenden Fragen, die Auslöser für die Unruhen waren: politische Entrechtung, Arbeitslosigkeit, insbesondere Jugendarbeitslosigkeit und das regionale Gefälle innerhalb der Länder. Die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen, die Sicherung der Energieversorgung und die Reduzierung der Migrationsströme aus Nordafrika in die Schweiz bleiben weiterhin wichtige Anliegen. Die Förderung politischer Reformen sowie die sozio-ökonomische Entwicklung erweitern die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz und das Nordafrika-Programm um neue und bedeutende Herausforderungen.

Die wesentliche Qualität des Schweizer Programms liegt in der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Diesem Aspekt ist auch der Löwenanteil des Budgets gewidmet, weitere Projekte befinden sich in Planung. Doch die stärkere Gewichtung der wirtschaftlichen Entwicklung birgt nicht allein das Potenzial, den Übergang positiv zu beeinflussen. Vielmehr liegt der Erfolg darin begründet, dass die Hilfe kurz- bis mittelfristig den wesentlichen Bedürfnissen des Volkes Rech-

31 Die Schwierigkeiten, mit denen die nordafrikanischen Staaten bei der Kontrolle ihrer Grenzen konfrontiert sind, und ihre Rolle als Transitländer für Flüchtlinge, die aus dem subsaharischen Afrika nach Südeuropa gelangen möchten, sind tragischerweise illustriert worden mit dem Sinken eines Boots aus Libyen am 3. Oktober 2013, bei dem rund 500 Flüchtlinge in der Nähe der italienischen Insel Lampedusa ertranken.

32 Bundesamt für Migration. *Kommentierte Asylstatistik 2010*. S. 9. <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf>; Bundesamt für Migration. *Kommentierte Asylstatistik 2011*. S. 9. <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-d.pdf>.

nung trägt, wie beispielsweise durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten. Wichtig ist auch, dass die Unterstützung nicht an die Bedingung geknüpft ist, weitreichende Reformen einzuläuten, die politisch schwer umzusetzen sind. Die politische Instabilität, die alle Übergangsländer der Region beherrscht, erschwert nicht nur den Reformprozess, sondern gefährdet auch das wirtschaftliche Wachstum. Vor diesem Hintergrund stehen die Schweizer Bemühungen in starkem Kontrast zu der überarbeiteten ENP, die mit aller Vehemenz am Konzept der Konditionalität festhält.

Im Rahmen des Programms hat die Schweiz gezielt Hilfe bei Wahlverfahren geleistet. Verbesserungsbedarf besteht jedoch bei der informellen Demokratie. Mehr Unterstützung wird benötigt bei der Stärkung von Bürgerrechten, zum Beispiel durch Projekte, die zur freien Meinungsäußerung in den Medien beitragen. Darüber hinaus könnte das Nordafrika-Programm mehr für die Entstehung einer pluralistischen Zivilgesellschaft tun und das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft verbessern. Um diese Ziele zu verwirklichen, sollten Initiativen gefördert werden, die den Dialog über das Verhältnis von Religion, Politik und Gesellschaft zwischen den lokalen Akteuren anregen. In den Ländern, in denen die Polarisierung zwischen islamistischen und nicht-islamistischen Gruppierungen in Politik und Gesellschaft weiter zunimmt, herrschen extrem unterschiedliche Auffassungen von Bürgerrechten; daher ist der Dialog in diesen Gesellschaften von ganz besonderer Bedeutung.

SICHERHEIT IM ÖFFENTLICHEN RAUM: BEGEGNUNGSORTE IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN KONTROLLE, FREIHEIT UND DEMOKRATIE

von Jonas Haggmann und Ilyas Saliba

In öffentlichen Räumen treffen immer zahlreichere und unterschiedlichere Personen, Aktivitäten und Interessen aufeinander, und spiegeln sich dank neuer Kommunikations- und Transportmittel gesellschaftliche und internationale Entwicklungen zunehmend unvermittelt. Damit wird die sicherheitspolitische Handhabung öffentlicher Räume anspruchsvoller. Mit Verweisen auf Fallstudien in Bern, Basel und Zürich beschreibt der vorliegende Beitrag die Entwicklung der sicherheitspolitischen Handhabung öffentlicher Räume in der Schweiz. Er verortet praktische Herausforderungen der geschaffenen Sicherheitsinstrumentarien und diskutiert, wie sie im Spannungsfeld mit höheren gesellschaftspolitischen Idealen bestehen.

EINLEITUNG

Das Thema «Sicherheit im öffentlichen Raum» weckte auch im Jahr 2013 in der Schweiz viel politisches und mediales Interesse. Dazu trugen insbesondere gewalttätige Zwischenfälle wie etwa die Ausschreitungen rund um das Binz-Areal in Zürich, an der «Tanz dich frei»-Party in Bern oder an der Art Basel bei. Die Dynamiken, die dem Themenkomplex zugrunde liegen, sind jedoch mehrschichtiger, langwieriger und oft gewaltärmer, als es solch ausgewählte Schlaglichter erscheinen lassen. Es sind gesellschaftliche Entwicklungen im Gange, die tiefer gründen, als es ein punktueller Zwischenfall suggeriert. Die Verhaltensweisen von Einzelnen und Gruppen an öffentlichen Orten etwa verändern sich fortwährend. Das abendliche Ausgangsverhalten von Jugendlichen akzentuiert sich. Plätze und Grünflächen werden von verschiedenen Bevölkerungsgruppen intensiver und vielfältiger genutzt. Neue Kommunikationsmittel machen Zusammenkünfte spontaner. Beschleunigte Transportwege führen Personen aus immer unterschiedlicheren und ent-

ferneren Regionen zusammen. Solche Entwicklungen schaffen neue gesellschaftliche Spannungsfelder.

Aber auch auf Seiten der Schweizer Sicherheitsapparate gibt es dynamischen Wandel. Es sind neue Einsatzkräfte wie Transportpolizei, privates Wachpersonal, Stewards und Fan-Beauftragte geschaffen, bundespolizeiliche Kompetenzen neu geregelt und interkantonale und internationale Polizeizusammenarbeiten vertieft worden. Bauliche, technische und juristische Neuerungen verfeinerten ihrerseits die lokalen Sicherheitsdispositive. In grösseren Gebäuden wie Stadien oder Bahnhöfen wurden integrierte Kontrollräume eingerichtet. Landesweit werden gemeinsame Kommunikationsprotokolle für die Blaulicht- und Sicherheitsorganisationen aufgebaut. Kameras und Datenbanken beobachten oder erfassen Verhaltensmuster in öffentlichen Räumen immer umfassender und bieten den Sicherheitskräften zunehmend zeitnahe und detaillierte Lagebilder. Auf regulatorischer Ebene schliesslich wurden die feuerpolizeilichen Standards überarbeitet und neue Kontroll- und Strafinstrumente wie Rayonverbote und der Einsatz von Schnellrichtern entwickelt.

Als ob diese Dynamiken nicht komplex genug wären, sind auch die gesellschaftlichen Ansichten über die «richtige» Handhabung öffentlicher Räume im Umbruch. Wie viel Lärm ist wann und wo gestattet? Sind Umzüge von Fussballfans ein Sicherheitsproblem? Sind Partygänger und Randständige – oder gar Asylsuchende – von Plätzen, Schulen und Freibädern fernzuhalten? Was gutes und toleriertes Verhalten im öffentlichen Raum darstellt und was unerwünscht oder gar gefährlich ist und deshalb durch Sicherheitsinstrumente diszipliniert werden muss, ist von der Schweizer Gesellschaft zum Teil stark umstritten oder wird geradezu neu definiert. Auf der operativen Ebene führt dies zu Problemen. Wenn alte Verhaltensweisen zu neuen Herausforderungen umdefiniert werden, hat dies die Anpassung von Gesetzestexten, Mandaten, Einsatz- und Ausbildungskonzepten zur Folge. Wenn hinsichtlich dieser Anpassungsprozesse innerhalb der Schweiz stark divergierende Vorstellungen bestehen, können sie je nach Ort und Sicherheitspersonal uneinheitlich oder gar widersprüchlich vollzogen werden.

Dieser Beitrag fokussiert auf die Handhabung von Sicherheit in öffentlichen Räumen. Mittels Verweisen auf drei ausgesuchte Fallbeispiele – dem Bundesplatz in Bern, dem Stadion St. Jakob-Park in Basel und

dem Hauptbahnhof Zürich¹ – zeichnet er nach, wie sich diese in der Schweiz in den vergangenen Jahren entwickelte, um so praktische und gesellschaftspolitische Herausforderungen zu identifizieren. Dazu ist der Beitrag in vier Teile gegliedert. Der erste Teil definiert öffentliche Räume und ihre heutigen Sicherheitsansprüche. Der zweite Teil beschreibt, wie Sicherheit in solchen Räumen mehrdimensional, nämlich anhand von neuen Akteuren, Kooperationen, baulichen Massnahmen, Konzepten, Informationsbeschaffungsmitteln und Gesetzesbestimmungen, geschaffen wird. Der dritte Teil diskutiert aus betrieblicher Sicht, wie die heutigen Sicherheitsdispositive effizienter gestaltet und optimiert werden könnten. Der vierte Teil fokussiert auf die gesellschaftspolitische Ebene und hinterfragt, inwiefern die zunehmend umfassenderen Sicherheitsdispositive Zielkonflikte zwischen den Idealen Sicherheit, Freiheit und Demokratie generieren.

1. ÖFFENTLICHE RÄUME ALS BEGEGNUNGSORTE UND PROBLEMFELDER

Formaljuristisch gesehen sind öffentliche Räume oft gar keine tatsächlich öffentlichen Orte – im klassischen Sinne beschränkt sich der Begriff nämlich bloss auf diejenigen Orte, zu denen jeder Zutrittsrecht hat. In einem in der Praxis gebräuchlicheren Sinne aber sind öffentliche Räume Begegnungsorte unabhängig solch juristischer Kriterien. So umfassen sie nicht nur Verwaltungsgebäude, Schulen, Strassen, Plätze und Parkanlagen, sondern auch halbprivate und private Orte wie Bahnhöfe, Züge, Busse, Bäder, Flughäfen, Stadien oder Konzerthallen. Auch wenn an diesen Orten oft spezifische Hausordnungen von privaten Be-

- 1 In jeder der drei Fallstudien wurden mit den am Sicherheitsmanagement hauptsächlich beteiligten Akteuren Interviews geführt: Kantonspolizei Bern, Stadtpolizei Bern, Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland, Bundessicherheitsdienst, Lee & Mundwiler Architects, Bernmobil, IG Bern-City, Verein Bern-Märit, PASS AG, Passanten und Benutzer (Fallstudie Bundesplatz); Kantonspolizei Basel-Stadt, Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, Sportamt Basel-Stadt, Basel United, FC Basel, Basler Verkehrsbetriebe, Herzog & de Meuron, Wincasa, Fifa, Uefa, Schweizerischer Fussballverband, Fanarbeit Basel, Fans und Konsumenten (Fallstudie St. Jakob-Park); Kantonspolizei Zürich, Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl, SBB Abteilung Immobiliensicherheit, Aebi & Vincent Architekten, Dürig Architekten, Transportpolizei, Securitrans, Zürcher Verkehrsverbund, CP9, Pro Bahn, Passanten und Konsumenten (Fallstudie Hauptbahnhof Zürich); Internationaler Eisenbahnverband, SBB Abteilung Öffentliche Sicherheit (fallübergreifend). Die Autoren bedanken sich bei den befragten Personen und Organisationen für ihre freundliche Mitarbeit.

treibern gelten, so werden diese Räume in der Realität oft als öffentlich wahr- und in Besitz genommen. Tatsächlich können auch juristisch rein private Orte letztlich unmöglich von ihrem weiteren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Umfeld getrennt werden. In der Praxis gehen private und öffentliche Orte fast immer nahtlos ineinander über und beeinflussen sich gegenseitig ganz direkt – sei es ein Stadion und die umliegenden Gemeinden, ein Fast-Food-Stand an einem Platz oder ein Einkaufszentrum und seine angrenzenden Strassen.

Öffentliche Räume, wie in diesem Beitrag verstanden, sind somit Begegnungsorte, an denen eine Vielzahl sehr unterschiedlicher, einander oft weitgehend fremder Milieus und Personen aufeinandertreffen.² Tatsächlich können die Nutzergruppen von öffentlichen Räumen je

Auf Plätzen wird demonstriert, gearbeitet, verweilt oder gespielt – aber auch ein Konzert besucht oder an Marktständen eingekauft.

nach Ort, Tages- und Jahreszeit äusserst vielfältig sein. Ob in einer Stadt oder in ländlichen Gebieten, in der Agglomeration oder im

Zentrum, am frühen Vormittag oder am Abend, im Sommer oder im Winter – je nach Ort und Zeit können in öffentlichen Räumen äusserst unterschiedliche Zusammensetzungen von älteren und jüngeren Personen, Randständigen und Vermögenden, Männern und Frauen, Familien und Einzelpersonen, Pendlern und Touristen, Bekannten und Fremden, Lokalen und Internationalen entstehen, sich vermischen und zu Konfrontationen führen.

Früher hatten öffentliche Räume oft bestimmte Funktionen. Heute werden sie jedoch in vielen Fällen multifunktional genutzt. Auf Plätzen wird demonstriert, gearbeitet, verweilt oder gespielt – aber auch ein Konzert besucht oder an Marktständen eingekauft. Multifunktionale Stadien werden nicht nur für Sportanlässe aufgesucht, sondern auch für Grosskonzerte, zur Verpflegung und zum Einkaufen – dem St. Jakob-Park in Basel etwa ist ein Einkaufszentrum und ein Altersheim angegliedert. Bahnhöfe wiederum werden nicht bloss benutzt, um mit dem

2 Der Beitrag grenzt sich somit auch von einer dritten, politiktheoretischen Definition von öffentlichen Räumen als rein diskursiven und immateriellen Orten der demokratischen Auseinandersetzung ab.

Zug zu fahren, sondern je nach Ort auch, um von einem Quartier ins nächste zu kommen, Kleider oder Lebensmittel einzukaufen, um Arbeitstreffen abzuhalten, um Ferien zu buchen oder – wie im Fall des Hauptbahnhofs Zürich – um einen Weihnachtsmarkt oder ein Oktoberfest zu besuchen.³ Die idealtypische Vorstellung, wonach jeder Ort nur einem bestimmten Zweck dient, ist heute also weitgehend überholt.

Aufgrund ihrer multifunktionalen Nutzung erfüllen öffentliche Räume heute wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktionen. Die komplexe und variable Vermischung von Personen und Funktionen ist jedoch auch die Ursache neuer Herausforderungen und Gefahren. Öffentliche Räume werden zu zentralen Austragungsorten sozialer Konflikte. Die Konzentration unterschiedlicher Personen, Aktivitäten und Interessen schafft zahlreiche Herausforderungen, von Abfall und Lärm bis hin zu Sachbeschädigung, Unfällen, Brandgefahr, Belästigung, Kriminalität, kulturellen Auseinandersetzungen oder der Gefahr terroristischer Anschläge. Manche dieser Herausforderungen sind wiederkehrend, so etwa Wochenendabende, Stadtfeste oder 1.-Mai-Feiern, andere jedoch kaum oder gänzlich unvorhersehbar, so etwa Flashmobs, Anschläge oder unangemeldete Demonstrationen. Und als ob dieser Katalog nicht komplex genug wäre, so sind öffentliche Räume architektonisch oft weit geöffnet, was die Handhabung der beschriebenen Herausforderungen wiederum verkompliziert.

Öffentliche Räume sind also auch deshalb schwierig in den Griff zu bekommen, weil sie oft wenig überschau- und eingrenzbar sind. Darüber hinaus ist ihre Handhabung aber auch anspruchsvoll, weil sie Projektionsflächen divergierender gesellschaftlicher und politischer Ideen darstellen. Denn auch aus der Distanz werden Vorstellungen darüber entworfen, wie öffentliche Räume vor Ort gehandhabt werden sollten – auch unabhängig davon, ob sich eine Person selber tatsächlich in diesen Räumen bewegt. Auch wenn die gelebten öffentlichen Räume formaljuristisch oft nicht wirklich öffentliche Sache sind, so bestehen also oft ausgeprägte Mitbestimmungsansprüche durch interessierte und organisierte Gruppen, sei es etwa in der Gestaltung eines Platzes, hinsicht-

3 Zum Konzept der *Railcities* («Shopping im Bahnhof – 365 Tage für Sie da») siehe SBB. *Rail-City – Shopping im Bahnhof*. Undatiert. <http://www.sbb.ch/sbb-konzern/ueber-die-sbb/organisation/immobilien/sbb-railcity.html> (Abgerufen: 23.8.2013).

lich der Frage, wie und wann die Polizei bei Demonstrationen eingreift, oder bezüglich der Entscheidung, ob in Stadien Alkohol verkauft und pyrotechnisches Material abgebrannt werden darf.

2. SICHERHEIT IM ÖFFENTLICHEN RAUM

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen öffentlicher Räume sind nicht alleine auf die Schweiz begrenzt. Bedenken um Abfall, Lärm und Kriminalität existieren europaweit in stark urbanisierten Gebieten.⁴ Unterschiede in der Gewichtung einzelner Probleme sind am ehesten in den Bereichen Terrorismus und Fan-Gewalt erkennbar. So sind Bedenken um terroristische Anschläge auf öffentliche Räume in der Schweiz auf operativer Ebene zwar präsent, doch werden sie in der Praxis weniger drastisch ausgelegt als beispielsweise in den USA oder in Grossbritannien. Im Gegensatz dazu erscheinen Sorgen um gewalttätige Ausschreitungen an Sportanlässen in der Schweiz heute besonders ausgeprägt. Während andere europäische Länder weniger stark von diesem Thema betroffen sind oder aber schon griffigere Lösungsansätze entwickeln konnten, gewann die Sorge um Fan-Gewalt in der Schweiz insbesondere in Hinblick auf die Fussball-Europameisterschaft (Euro) 2008 stark an Bedeutung. In dieser Zeit verstärkten sich die Ängste um einen Einfall ausländischer Hooligans in die Schweiz respektive auch die Angst um eine mögliche Radikalisierung der lokalen Schweizer Fan-Szenen – eine Sorge, die dann zwar nicht an der Europameisterschaft selber, dafür jedoch in lokalen Einzelfällen von Fan-Krawallen teilweise auch bestätigt wurde.

Gewalttätige Ausschreitungen an Sportanlässen, aber auch die übrigen genannten heutigen Herausforderungen wie Verschmutzung, Sachbeschädigung und Kriminalität haben in der Schweiz in den letzten Jahren zu verschiedenen Neuerungen bei der Sicherheitshandhabung öffentlicher Räume geführt. Die verschiedenen weiterentwickelten und neu geschaffenen Sicherheitsinstrumentarien verschränken sich heute

4 Vier Fünftel der Schweizer Bevölkerung leben in Städten, städtischen Gemeinden oder Agglomerationen. Für diese Zahlen sowie eine systematische Übersicht über die heutigen Sicherheitsherausforderungen in städtischen Gebieten siehe Schweizerischer Städteverband. *Sichere Schweizer Städte 2025: Gefährdungen, Strategien, Handlungsoptionen*. Bern: Schweizerischer Städteverband, 2013.

zu zunehmend engmaschigen und mehrdimensionalen Sicherheitsdispositiven. Um diese Entwicklungen übersichtlich nachzeichnen zu können, werden sie nachfolgend im Sinne einer vereinfachten Darstellung in sechs grössere Dimensionen – in Akteure, Kooperationen, bauliche Massnahmen, Konzeptionelles, Informationsbeschaffung und gesetzliche Neuerungen – zusammengefasst und unterteilt. Die folgenden Abschnitte beruhen auf Einsichten aus den eingangs erwähnten, in Bern, Basel und Zürich durchgeführten Interviews.

2.1 NEUE SICHERHEITSAKTEURE

Im Bereich der Sicherheitsakteure wurden in der Schweiz in den vergangenen Jahren neue Einsatzkräfte aufgestellt und spezialisierte Einheiten verstärkt. So besteht heute neben der herkömmlichen verdeckten, uniformierten und ordnungsdienstlichen Polizei und dem Grenzwachtkorps seit einigen Jahren auch eine landesweit tätige Transportpolizei.⁵ Private Sicherheitsdienstleister werden heute von privaten, öffentlichen und halböffentlichen Organisationen zunehmend weitläufig eingesetzt. Neue Arten von zivilen Ordnungs- und Präventionseinheiten wie Stewards, «Interventionsgruppen»⁶ und Fan-Beauftragten wurden geschaffen, ausgebaut oder gar für verbindlich erklärt.⁷

Auch neue Einsatzkonzepte wurden entwickelt. Die Polizei etwa setzt vermehrt auf *community policing*, also lokale und bevölkerungsnahe Polizeiarbeit. Zudem werden Patrouillen und Postenöffnungszeiten nach Möglichkeit dem veränderten Verhalten von Besuchern öffentlicher Räume angepasst. Auf taktischer Ebene wendet die Polizei an Grossanlässen verfeinerte Aufstellungs- und Abzugsmodelle an, um Personal bewusst de-eskalierend zu positionieren und frühzeitig abzuziehen – ein

5 Zur letztgenannten Einheit siehe SBB. *Transportpolizei*. Undatiert. <http://www.sbb.ch/sbb-konzern/jobs-karriere/berufserfahrene/zweitausbildungen/transportpolizei.html> (Abgerufen: 23.8.2013).

6 Die Einheit «Sicherheit, Intervention, Prävention» (SIP) des Stadtzürcher Sozialdepartements etwa kombiniert Sozialarbeit mit ordnungsdienstlichen Polizeiaufgaben. Vgl. Stadt Zürich, Sozialdepartement. *sip züri*. Undatiert. <http://www.stadt-zuerich.ch/content/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/sip/angebot.html> (Abgerufen: 23.8.2013).

7 So ist etwa die Fan-Arbeit für die Clubs der zwei höchsten Schweizer Fussballligen neu obligatorisch. Schmid, Andreas. Ungleiche Umsetzung einer Pflicht. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 24. August 2013.

Modell, dessen Umsetzung aber je nach Anlass, Kanton und Kommandant stark variiert. Auch die Staatsanwaltschaften wenden neue Einsatzkonzepte an. An Risikospiele in Basel etwa sind heute zum Zweck der Beweissicherung auch Staatsanwälte direkt vor Ort.

2.2 VERTIEFTE KOOPERATIONEN

Die Einsatzplanung der verschiedenen Sicherheitsakteure wird vor Ort zunehmend stark integriert mit dem Ziel, Sicherheit aus «einem Guss» zu schaffen. Für Anlässe auf dem Bundesplatz in Bern und Fussballspiele im St. Jakob-Park in Basel etwa bestehen klar definierte Vorbereitungsmechanismen. Polizei, Feuerwehr, Sanität, öffentlicher Verkehr, Veranstalter und Betreiber dieser Orte setzen sich dort im Vorfeld von Anlässen routinemässig zusammen, um ihre Einsatzpläne zu koordinieren. In Bern, wo neben der Regierung und dem Parlament auch ausländische Botschaften ansässig sind, wird die Arbeit auch mit dem Bundesdissicherheitsdienst und dem Nachrichtendienst koordiniert. In Basel arbeiten basel-städtische und basellandschaftliche Einsatzkräfte eng zusammen. Ein «runder Tisch» versucht zudem, die Fan-Szene des FC Basel in einen Dialog mit den Behörden und Betreibern einzubinden.

Diese zunehmend enge Zusammenarbeit der verschiedenen Sicherheitsakteure wird fortschreitend professionalisiert und standardisiert, sei es durch gemeinsame Übungen oder durch neu geschaffene Kommunikationsprotokolle.

Ein runder Tisch versucht, die Fan-Szene des FC Basel in einen Dialog mit den Behörden und Betreibern einzubinden.

Sie wird auch über Kantons- und Landesgrenzen hinaus vertieft. Innerhalb der Schweiz bestehen neben formellen interkantonalen Kooperationen wie den Konkordaten wichtige überregionale persönliche Netzwerke – Fan-Beauftragte, private Sicherheitsdienstleister und Polizeikader tauschen auch ausserhalb der formellen Kanäle regelmässig Erfahrungen miteinander aus. Die Sicherheitszusammenarbeit intensiviert sich aber auch über die Schweizer Landesgrenze hinaus. Die SBB lässt zum Beispiel in Schweizer Zügen Teams aus Schweizer sowie französischen und deutschen Beamten Sensibilisierungskampagnen zum Thema Diebstahl durchführen. Ausländische Szenekenner assistieren in

Die Sicherheitszusammenarbeit intensiviert sich aber auch über die Schweizer Landesgrenze hinaus. Die SBB lässt zum Beispiel in Schweizer Zügen Teams aus Schweizer sowie französischen und deutschen Beamten Sensibilisierungskampagnen zum Thema Diebstahl durchführen. Ausländische Szenekenner assistieren in

Schweizer Stadien bei internationalen Fussballspielen. Polizisten führen Ausbildungen und Praktika im Ausland durch und laden zwecks Erfahrungsaustauschs auch selber ausländische Gäste in die Schweiz ein.

2.3 BAULICHE MASSNAHMEN

Auch auf baulicher Ebene wurden in der Schweiz in den letzten Jahren vermehrt Massnahmen ergriffen mit dem Ziel, mehr Sicherheit zu schaffen. In partiell geschlossenen Räumen wie Bahnhöfen oder Stadien sind dies vornehmlich feuerpolizeiliche Massnahmen wie Notausgänge oder Brandbekämpfung. Aber auch Beleuchtungs- und Wegkonzepte werden zunehmend spezifisch aus Sicherheitsperspektive angeleitet. So werden dunkle Stellen und tote Winkel möglichst reduziert, um Personenstaus, Abfall und Verstecke zu vermeiden. Ferner sollen offene Durchgänge und weite Blickfelder das Sicherheitsempfinden steigern. Auf ausgewählten Plätzen und vor ausgesuchten Gebäuden verhindern Poller, Bäume und Bänke die Zufahrt von Fahrzeugen. An anderen Orten reduziert der Abbau von Sitzgelegenheiten die Lust am Verweilen.

Je nach Ort sind diese baulichen Massnahmen heute in der Schweiz allerdings unterschiedlich ausgeprägt. Überraschend sanfte bauliche Eingriffe wurden auf dem Bundesplatz in Bern getätigt, wo trotz – aber auch gerade wegen – dessen zentraler politischer Bedeutung kaum Zufahrtssperren oder andere physische Barrieren bestehen. Äusserst ausgeprägte bauliche Massnahmen hingegen werden in Stadien ergriffen. Internationale Fussballorganisationen wie die Fifa und die Uefa machen detaillierte Vorgaben über die Anordnung von Zuschauersektoren. Auch Einlasskontrollen, Videoüberwachung, Kontrollräume sowie Bahn- und Strassenanschlüsse werden nach Massgabe der Fussballorganisationen gestaltet.⁸

Weniger stark ausgeprägt sind in der Schweiz bauliche Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs. So gibt es in der Schweiz keine Zutrittskontrollen zu Bahngleisen, wie sie etwa in Madrid (im Fernverkehr), London (U-Bahn) oder Istanbul (Tram) bestehen. Dafür wird im öffentlichen Verkehr vermehrt mit modernen Materialien ge-

8 Vgl. etwa Fifa. *Football Stadiums: Technical Recommendations and Requirements*. Zürich: Fifa, 2011.

arbeitet. In Bussen, Trams und Bahnhöfen werden kratzfeste Fenstergläser, speziell gehärtete Böden und besonders bearbeitete Wände genutzt. In ausgewählten Fällen werden allerdings auch absichtlich alte Materialien verwendet. So setzte die SBB an Sportanlässen bewusst älteres Rollmaterial ein.

2.4 KONZEPTIONELLE NEUERUNGEN

Auch immaterielle Instrumente werden geschaffen oder weiterentwickelt, um in öffentlichen Räumen die Sicherheit zu verbessern. So wurden auf konzeptioneller Ebene differenziertere Typologien von Nutzern öffentlicher Räume entwickelt. Konzeptionelle Überlegungen versuchen, Verhaltensmuster in öffentlichen Räumen idealtypisch aufzugliedern, um so lokale Sicherheitsdispositive situationsgerechter einsetzen zu können, als es persönliche Erfahrungen und Vorstellungen einzelner Sicherheitsdienstleister erlauben. In der Praxis sind solche abstrakten Systematisierungen von Benutzern und Besuchern öffentlicher Räume allerdings je nach Ort und Organisation unterschiedlich stark formalisiert. Sie leiten die Sicherheitsinstrumente zudem auch unterschiedlich direkt an.

Im öffentlichen Verkehr wird von Seiten der Betreiber und Bahnhofsvorstände eher pragmatisch zwischen «Pendlern» und «Selten Reisenden / Ortsunkundigen» unterschieden. In grösseren Bahnhöfen wie dem Hauptbahnhof Zürich werden nachrangig auch Nicht-Reisende konzeptionell in Unterkategorien gefasst, so etwa in Konsumenten, Partygänger oder Passanten. In Schweizer Stadien wurde zum Teil die Kategorisierung der so genannten ABC-Fans benutzt.⁹ Im St. Jakob-Park in Basel wird heute jedoch wieder bloss zwischen Risikospielen und Nicht-Risikospielen unterschieden. Die entsprechenden Einschätzungen basieren auf erwarteten Besucherzahlen und Erfahrungswerten. Sie beeinflussen die Planung von Polizeieinsätzen, privaten Sicherheitskonzepten und Dispositiven der öffentlichen Verkehrsmittel ziemlich direkt.

9 A-Fans verursachen keine Probleme; B-Fans sind (gerade unter Alkoholeinfluss) potenziell gewaltbereit; C-Fans üben Gewalt aus, weil sie von ihr fasziniert sind. Zu dieser Kategorisierung von Fans sowie einer kritischen Hinterfragung ebendieser: Zimmermann, David. *Kategorisierung der Fanszene*. Undatiert. <http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Texte/Kategorisierung.pdf> (Abgerufen 23.8.2013).

2.5 VERBESSERTER INFORMATIONEN

Gleichfalls wurden Massnahmen getroffen, um die Informationsbeschaffung zu verbessern und Handlungen in öffentlichen Räumen dokumentieren, zeitgleich überwachen oder gar präventiv handhaben zu können. In Bussen, Trams, Zügen, Bahnhöfen und Stadien wurden vielerorts Kameras fix installiert, die in Kontrollräumen zusammengeführt zeitnahe Lagebilder schaffen.¹⁰ An Grossanlässen werden zudem mobile Kameras eingesetzt. Diese Videokameras sind in der Schweiz heute nicht mit automatischer Gesichtserkennungssoftware ausgestattet. Die Verwendung ihrer Aufnahmen benötigt auch immer zwingend einen Antrag der Staatsanwaltschaft. Auch werden Kameras in der Schweiz heute vergleichsweise weniger weitläufig eingesetzt als beispielsweise in Grossbritannien. In Basel wurden die für die Fussball-Europameisterschaften 2008 in der Innenstadt installierten Kameras nach Ende des Fussballturniers gar wieder abgebaut. So setzen die Behörden heute weiterhin vornehmlich auf Erfahrungswerte und den Zwang für Veranstalter, Grossanlässe anzumelden, um so Sicherheitsdispositive situationsgerecht planen zu können.¹¹

Kameras werden in der Schweiz heute vergleichsweise weniger weitläufig eingesetzt als in Grossbritannien.

Verschiedene bestehende und neue Datenbanken schliesslich ergänzen die Informationsbeschaffung der verschiedenen Sicherheitsakteure. Ein automatisiertes nationales Fahndungssystem (Ripol) etwa verbindet Datenbanken für Personen-, Fahrzeug- und Sachfahndungen sowie ungeklärte Straftaten¹²; im klassischen Staatsschutz werden Personenregister, so genannte Beobachtungslisten, geführt; und eine neu geschaffene landesweite Hooligan-Datenbank (Hoogan) registriert Personen, gegen

10 Zu diesem Dispositiv hinzu gesellen sich private Kameras, die öffentlichen Grund abdecken. Für ein umfassendes Beispiel aus der Zürcher Innenstadt vgl. Big Brother Awards. *Zürich Ausserstahl mit Fotos*. Undatiert. <http://www.bigbrotherawards.ch/kameras/html/index.html> (Abgerufen: 23.8.2013).

11 Bundespolizeiliche Organisationen verschaffen sich zudem auch über soziale Medien und nachrichtendienstliche Mittel Lagebilder über ausgewählte Gefährdungen, Orte und Personen. Vgl. Bundesamt für Polizei (fedpol). *Kriminalitätsbekämpfung Bund*. Bern: EJPD, 2012.

12 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. *Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem*. Undatiert. <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20081752/index.html> (Abgerufen: 23.8.2013).

die anlässlich von Sportveranstaltungen Ausreisebeschränkungen, Rayonverbote, Meldeauflagen oder Stadionverbote verhängt wurden.¹³ Auch Organisationen wie die SBB oder Unternehmen wie der FC Basel verfügen über Datenbanken und ausgewählte Informationen über Einzelpersonen, gerade von Jahreskarteninhabern. Inwiefern diese heute für sicherheitsrelevante Massnahmen verwendet werden, ist den Autoren dieses Beitrags nicht bekannt. Bekannt ist allerdings der Fall des Hockeyclubs EV Zug, der im Rahmen eines Pilotprojekts die Personendaten seiner Besucher automatisch mit der Datenbank Hoogan abgleicht.¹⁴

2.6 NEUE GESETZE

Auf gesetzlicher Ebene wurden neue Strafnormen und Hausordnungen erschaffen, wobei hier sowohl unter Kantonen als auch Betreibern Unterschiede bestehen. Auf Bundesebene regelt seit 1998 das «Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit» (BWIS) die Kompetenzen der verschiedenen Sicherheitsakteure. Doch bieten auch andere Gesetzestexte wie etwa das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung sowie das Sprengstoff- oder das Ausländergesetz verschiedene sicherheitspolizeiliche Handhabungen, von Wegweisungen und Meldeauflagen über Ausreiseverbote bis hin zu präventiven Festnahmen und Strafbefehlen.

Weitere Instrumente wie Hausverbote, nationale Stadionverbote und Bewilligungspflicht für Ligaspiele bieten lokale Polizeiverordnungen und private Hausordnungen sowie das 2007 geschaffene und heute in Überarbeitung begriffene interkantonale «Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen» (besser bekannt als «Hooligan-Konkordat»). Sowohl der vorgeschlagene Ausbau des Staatsschutzes als auch die Weiterentwicklung des Hooligan-Konkordats sind jedoch rechtlich problematisch und politisch stark umstritten. Die Re-

13 Vgl. Bundesamt für Polizei (fedpol). *Informationssystem Hoogan*. Undatiert. <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/sicherheit/hooliganismus/informationssystem.html> (Abgerufen: 23.8.2013).

14 Schweizerischer Bundesrat. *Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Glanzmann 11.3875 vom 28. September 2011, Gewalt an Sportveranstaltungen*. 13.9.2013. <http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/hooliganismus/ber-br-po-glanzmann-d.pdf> (Abgerufen: 19.9.2013).

vision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit («BWIS II») etwa wurde 2009 vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen und 2011 bloss in einer stark abgeschwächten Version («BWIS II reduziert») angenommen.¹⁵ Auch dem heute in den Kantonen zur Ratifizierung vorliegenden «verschärften Hooligan-Konkordat» ist teilweise starker politischer Widerstand erwachsen.¹⁶

Auf normativer Ebene entwickeln sich zudem auch weitere an der Handhabung öffentlicher Räume beteiligte Regelwerke weiter. Die neu geschaffene Sicherheitsabteilung des Internationalen Eisenbahnverbands in Paris beispielsweise entwickelt Empfehlungen und Verordnungen über die Produktion von (nicht-technischer) Sicherheit im Bahnwesen.¹⁷ Nationale und internationale Fussballverbände verpflichten Fussballvereine und Nationalverbände zu zunehmend hohen Sicherheitsstandards in Stadien, und auch innerhalb der privaten Sicherheitsindustrie und unter Architekten entwickeln sich brancheninterne Sicherheitsstandards weiter.

3. INNERE SICHERHEIT ALS EFFIZIENZFRAGE

Diese durch Schocks, Lernprozesse, Professionalisierung, Politik und internationale Entwicklungen angetriebenen Veränderungen der Schweizer Sicherheitsdispositive vermögen es heute, Sicherheit in öffentlichen Räumen umfassender zu handhaben. So sind etwa Blaulichtorganisationen bezüglich Einsatz und Kommunikation heute besser aufeinander abgestimmt. Die innere Sicherheit ist heute auf klarere gesetzliche

15 Für eine Dokumentation der Entwicklung dieses Bundesgesetzes vgl. *Curia Vista. 07.057 – Geschäft des Bundesrates: Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit*. Undatiert. http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20070057 (Abgerufen: 23.8.2013).

16 Für die Bestimmungen des ursprünglichen und verschärften Hooligan-Konkordats sowie den Stand der kantonalen Ratifikationen siehe Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren. *Revidiertes Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen*. Undatiert. http://www.kkjpd.ch/aktuell_detail.asp?sprache=&ID=436 (Abgerufen: 23.8.2013). Für eine kritische Stellungnahme siehe Fanarbeit Basel. *Ein Rückblick auf die Entstehung des Hooligan-Konkordats und eine kritische Einschätzung zu dessen Verschärfung*. 3.9.2012. http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Lokale_Fanarbeit/FanarbeitBS_Jahresbericht_2011.pdf (Abgerufen: 23.8.2013).

17 International Union of Railways. *The security division*. Undatiert. <http://www.uic.org/spip.php?article1102> (Abgerufen: 23.8.2013).

Grundlagen abgestützt. Feuerpolizeiliche Massnahmen wurden substanziell verbessert. Dennoch verbleiben Schwachpunkte und Problemfelder, in denen die Sicherheitsdispositive aus betrieblicher Sicht noch weiter verbessert werden könnten. Im Bereich der in die Sicherheitsproduktion involvierten **Akteure** beispielsweise erscheint es sinnvoll, die Ausbildungsstandards der weitläufig eingesetzten privaten Sicherheitsdienstleister weiter zu verbessern und zu harmonisieren. Auch erscheint es angezeigt, nicht-repressive Instrumentarien wie Fan-Beauftragte oder Dialogplattformen ihrer positiven Wirkung wegen weiter auszubauen, ohne aber die ohnehin knapp bemessenen klassischen Polizeinstrumente zu vermindern.¹⁸ Ob Bürger selber stärker in die Handhabung der öffentlichen Räume eingebunden werden sollten, ist hingegen weniger klar ersichtlich. Die Betonung von Eigenverantwortung und Selbstregulierung mag auf betrieblicher Ebene gewisse Gewinne bringen, so zum Beispiel, wenn Besucher von Stadien oder Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel selber auf Sauberkeit und Ordnung achten. Im Extremfall könnte die Betonung der Eigenverantwortung jedoch auch den Weg zu einem Gesellschaftsmodell ebnen, in dem jeder jeden kontrolliert und korrigiert.

Verbesserte **Kooperation** könnte ebenfalls in Effizienzgewinnen resultieren, so etwa anhand der sich in Entwicklung befindenden Koordinationsplattform «Sicherheitsverbund Schweiz».¹⁹ So besteht noch immer viel Reibungsverlust in der Koordination der verschiedenen Akteure. Institutionelles «Gartendenken» ist trotz Integrationsbemühungen weiterhin an vielen Stellen präsent. Es könnte durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch – bis hin zu gegenseitigen Besuchen – vermindert werden. Sicherheitspolizeiliche Kooperationen sind allerdings auch dadurch erschwert, dass verschiedene Akteure in zum Teil sehr unterschiedlichen Umfeldern tätig sind. So sind beispielsweise Polizeieinheiten aus Bergregionen eher wenig geeignet, um im Verbund mit lokalen Polizeistäben Demonstrationen auf dem Bundesplatz in Bern, Partys

18 Baumgartner, Fabian. Der Stadtzürcher Sicherheitsdienst SIP erhält immer mehr Aufträge und konkurrenziert damit private Unternehmen. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 13. August 2013.

19 Ziel des «Sicherheitsverbunds» ist es, eidgenössische, kantonale und private Sicherheitsakteure besser aufeinander abzustimmen. Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). *Sicherheitsverbund Schweiz*. Undatiert. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security/svs/einfuehrung.html> (Abgerufen 19.9.2013).

im Hauptbahnhof Zürich oder Ausschreitungen um den St. Jakob-Park in Basel zu handhaben – aus dem einfachen Grund, dass ihnen die für solche Einsätze notwendigen Erfahrungen fehlen. Letztlich gilt es, etablierte Zusammenarbeiten zu festigen, um fachliche Netzwerke aktuell und Ansprechpartner für den Notfall bekannt zu halten. Diese Herausforderung akzentuiert sich gerade heute, weil immer neue Akteure zu den bestehenden Sicherheitsdispositiven hinzustossen. Sie ist besonders ausgeprägt im Umgang mit privaten Sicherheitsdienstleistern, wo personelle Wechsel häufiger sind als in öffentlichen Organisationen wie Polizei, Feuerwehr, Sanität oder Justiz.

Im Bereich der grösseren **Rahmenbedingungen** schliesslich besteht Arbeitsbedarf in der Klärung von gesetzlichen und politischen Widersprüchen. So besteht zum Beispiel im öffentlichen Verkehr ein Widerspruch zwischen Hausverboten und der Pflicht, Fahrkarteninhaber zu transportieren. Der vorgeschlagene Ausbau präventiver nachrichtendienstlicher Instrumentarien erscheint politisch und rechtlich problematisch. Überdies sind verschiedene Neuerungen der Strafprozessordnung und des sich in Überarbeitung befindenden Hooligan-Konkordats kontrovers. Der Ausbau administrativer Strafbefehle etwa ist in seiner rechtspolitischen Stossrichtung umstritten. So besteht aufgrund der neu geschaffenen interkantonalen Regelungen die Gefahr, dass Rayon- und Hausverbote verbüsst werden müssen, obwohl strafrechtliche Untersuchungen die ihnen zugrunde liegenden Rechtsverletzungen gar nicht abschliessend verifizieren und beurteilen konnten.²⁰

Auf politischer Ebene schliesslich stellen die föderalen Strukturen und zurückhaltende und konträre Einstellungen zur internationalen Zusammenarbeit Hindernisse für eine integrierte und effiziente Sicherheitsarbeit dar. Während verschiedene Herausforderungen in öffentlichen Räumen zunehmend inter-regionaler und internationaler Natur sind und sich auch die praktische Produktion von Sicherheit zunehmend

20 Per Verwaltungsrecht auferlegte Verbote werden Einzelpersonen ohne richterliche Prüfung der vorgeworfenen Rechtsverletzung auferlegt. Das bedeutet auch, dass solche Verbote allenfalls zu Unrecht verbüsst werden müssen – so zum Beispiel, wenn eine strafrechtliche Untersuchung zwar in einem Freispruch endet, die juristische Abklärung aber derart lange dauerte, dass die verhängten Verbote in der Zwischenzeit schon vollumfänglich vollzogen worden sind. Vgl. Fansicht. *Unbefriedigende Lage bei langen Strafverfahren: Rechtsschutz bei Rayon- und Stadionverboten wird verunmöglicht*. 16.11.2011. <http://www.fansicht.ch/12/?p=96> (Abgerufen: 23.8.2013).

internationalisiert – so etwa, wenn Fussballclubs, Sportverbände und Betreiber des öffentlichen Verkehrs über Grenzen hinaus zusammenarbeiten und Architekten und Blaulichtorganisationen internationale Standards entwickeln –, orientieren sich verschiedene politische Kräfte weiterhin stark an föderalistischen Prinzipien und klassischen Souveränitätskonzepten, welche solche Zusammenarbeiten erschweren oder gar rückgängig machen wollen.

4. SICHERHEIT IM SPANNUNGSFELD VON FREIHEIT UND DEMOKRATIE

Die Frage nach dem «richtigen» Sicherheitsansatz im öffentlichen Raum darf jedoch nicht bloss auf betriebliche Aspekte und Effizienzfragen beschränkt werden. Vielmehr beinhaltet die sicherheitspolitische Handhabung öffentlicher Räume auch immer eine zentrale gesellschaftspolitische Komponente. Denn Antworten auf die Frage, wie in öffentlichen Räumen Sicherheit gehandhabt werden soll, leiten sich letztlich immer von politischen Vorstellungen darüber ab, wie sich eine Gesellschaft selber regulieren will. Aus gesellschaftspolitischer Perspektive ist Sicherheit also ein ordnungspolitisches Konzept der gesellschaftlichen Regulierung. Diese Regulierung erstreckt sich von feineren Arten der Disziplinierung wie etwa Verhaltensanweisungen bis hin zu finanziellen Strafen, baulichen Bewegungseinschränkungen und polizeilicher Repression. Dies betrifft teilweise alle Personen eines Landes, manchmal jedoch lediglich gesonderte Milieus wie Fussballfans, Jugendliche oder Ausländer. Als ordnungspolitisches Konzept gleicht Sicherheit deshalb sowohl einer Entscheidung darüber, welche Arten von Verhalten normiert und normalisiert werden sollen, als auch einem Positionsbezug dazu, wessen Verhalten diszipliniert und kontrolliert werden soll. Die Schaffung von Sicherheit in öffentlichen Räumen steht deshalb unvermeidlich in einem Spannungsfeld mit freiheitlichen und demokratischen Idealen.²¹

Fordern die aktuellen Entwicklungen der Sicherheitsdispositive die bewährten freiheitlichen und demokratischen Ideale der Schweiz heraus?

21 Hagmann, Jonas. Räume der Unsicherheit: Konstruktion, Emanzipation und Exklusion durch Sicherheitspolitik. In: *Geographica Helvetica* 65, Nr. 3 (2010). S. 172–180.

Kritische Beobachter werten den Ausbau von Sicherheitsinstrumentarien in öffentlichen Räumen tatsächlich als eine schleichende «Versicherheitlichung» der Gesellschaft. So verstanden schafft die in Europa seit den 1990er-Jahren beobachtete Verstärkung von Sicherheitslogiken veritable «Kontrollgesellschaften», Gesellschaften also, in denen das Verhalten Einzelner anhand modernster Mittel zunehmend mehrdimensional, eingreifend und permanent überwacht oder gar präventiv gesteuert wird. Kritiker werten Sicherheitsbemühungen also als Gegenspieler von Freiheit und Demokratie, weil umfassende Sicherheitsdispositive abweichendes Verhalten zunehmend starr und umfassend regulieren und weil «korrektes Verhalten» ausgewählten Orten, Milieus und Personen zunehmend einseitig und autoritativ auferlegt werde.²²

Auch in der Schweiz wird Sicherheit zunehmend umfassend und engmaschig geschaffen. Zudem bestehen Elemente, die durchaus an eine «Kontrollgesellschaft» und einen überbordenden Sicherheitsapparat erinnern könnten, sei es die Bewaffnung spezieller Zugbegleiter, der versuchte Ausbau präventiver und in die Privatsphäre eingreifender nachrichtendienstlicher Massnahmen, die Verbauung von Stadien zu festungsähnlichen Gebäuden oder die Tendenz, ausgewählte Subkulturen und Gesellschaftsgruppen wie Sportfans, Jugendliche oder Migranten zunehmend zu normieren. Auch bestehen Interessenlagen und Umstände, welche die bestehende Tendenz zum Ausbau von Sicherheitsinstrumentarien eher verfestigen denn umkehren. Für private Sicherheitsdienstleister und Veranstalter von Sport- und Grossanlässen etwa ist Sicherheit zentral, um wirtschaftlich bestehen und wachsen zu können. Politiker und Medien sehen sich oft gezwungen, prinzipiell «mehr Sicherheit» fordern zu müssen, ohne dabei kritisch abwägen zu können, ob «mehr Sicherheit» aus gesamtgesellschaftlicher Sicht auch tatsächlich «besser» ist. Polizeikommandanten verfallen einer Tendenz, im Zwei-

Die Schaffung von Sicherheit steht unvermeidlich in einem Spannungsfeld mit freiheitlichen und demokratischen Idealen.

22 Hardt, Michael. The Global Society of Control. In: *Discourse* 20, Nr. 3 (1998). S. 139–152; Newman, Saul. Politics in the Age of Control. In: Savat, David / Poster, Mark (Hrsg.). *Deleuze and New Technology*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009, S. 104–122.

felsfälle ein zu umfangreiches Einsatzkommando einem zu kleinen vorzuziehen, sei es auch nur, um Vorwürfe der Fehlplanung von Seiten der Politik zu vermeiden. Schliesslich werden bauliche Massnahmen wie die Schaffung von Trennmauern und Gittern oder die Installation von Kameras schon alleine aus Kostengründen nach getätigter Installation kaum rückgebaut.

Trotz all dieser Anzeichen, Interessenlagen und Umstände wäre es aber dennoch verfrüht, alarmistische Töne über die Entwicklung der Sicherheit in öffentlichen Räumen anzuschlagen. Denn nicht nur sind die geschaffenen Sicherheitsdispositive heute trotz ihres Ausbaus (noch) immer nicht komplett umfassend. Es bestehen zudem Möglichkeiten, sich ihrem Zugriff mehr oder weniger stark auszusetzen, je nachdem, wie und wann man sich in öffentlichen Räumen bewegt. Die Sicherheitsinstrumentarien als solche werden auch nicht einfach Passanten und Benutzern öffentlicher Räume autoritär und stillschweigend auferlegt, wie Kritiker monieren. Sie werden vielmehr in demokratischen Prozessen geschaffen und sind in zahlreichen Hausordnungen, Kaufvereinbarungen und Gesetzestexten explizit bekannt gemacht. Tatsächlich bestehen verschiedene Mechanismen, die einer grossen Öffentlichkeit das Mitreden, Rückmelden und Mitbestimmen über Sicherheitsmechanismen ermöglichen. Polizeistäbe, Kantonsregierungen, private Sicherheitsdienstleister und Betreiber öffentlicher Verkehrsmittel beispielsweise bieten verschiedene Kommunikations- und Mitsprachekanäle an, über welche die in ihnen angewandten Sicherheitsinstrumente kommentiert und bewertet werden können. Dies umfasst Hotlines, Websites, E-Mail-Adressen wie auch Mitarbeiter, die vor Ort persönlich angesprochen werden können. In der erweiterten politischen Arena bestehen zudem Quartiervereine, runde Tische, Interessengruppen, Medienportale und – ganz zentral – lokale und nationale politische Ansprechpartner, Gesetzgebungsprozesse und Wahlmöglichkeiten, die in Anspruch genommen werden können, um die Ausgestaltung von Sicherheitsapparaten zu beeinflussen.

Auch wenn Sicherheit in einem fundamentalen Spannungsfeld mit freiheitlichen und demokratischen Idealen steht und einen äusserst schwierigen Balanceakt darstellt, so kann die beobachtete Entwicklung der Sicherheitsdispositive in der Schweiz heute nicht prinzipiell als anti-freiheitlich oder anti-demokratisch bezeichnet werden. Tatsächlich muss

hier angemerkt sein, dass sich betroffene Kreise teilweise auch selber zu wenig in die vorhandenen Gestaltungsprozesse einbringen – so zum Beispiel im Fall der Schweizer Fan-Szenen, die sich insgesamt zu zögerlich, wenn nicht gar ungenügend in die Debatte um Gewalt an Sportanlässen einbrachten. Andererseits muss hier aber auch notiert sein, dass nicht immer alle der sich in öffentlichen Räumen bewegendenden Personen in den relevanten Foren mitsprache- und mitbestimmungsberechtigt sind. Je nach Ort und Forum bleiben nämlich Minderjährige, Reisende oder in der Schweiz sesshafte, jedoch nicht eingebürgerte Personen von der Mitgestaltung lokaler Sicherheitsdispositive ausgeschlossen.

SCHLUSSWORT

Das Thema «Sicherheit im öffentlichen Raum» beinhaltet vielfältige Herausforderungen. Die Vielschichtigkeit der Thematik – ihre Abhängigkeit von gesellschaftlichen Entwicklungen, internationalen Verschiebungen und politischen und wirtschaftlichen Interessenlagen – muss berücksichtigt werden, wenn heute Idealzustände der inneren Ordnung diskutiert werden. Besonders wichtig ist es, das Thema nicht bloss auf die operative Ebene zu reduzieren, sondern auch die grösseren gesellschaftspolitischen Dimensionen der inneren Sicherheit zu bedenken. Diese Dimension gilt es heute auch in der Schweiz kritischer und wachsender zu beobachten. Denn auch wenn das Spannungsfeld zwischen Sicherheit einerseits und freiheitlichen und demokratischen Idealen andererseits in der Schweiz heute noch eher wenig strapaziert erscheint, so werden die lokalen Sicherheitsdispositive vielerorts eher wenig strategisch, sondern Umständen, Zwischen- und Zufällen folgend vorangetrieben. Diese Entwicklung hat einer differenzierten Debatte über die grösseren ordnungspolitischen Zusammenhänge des Themas bisher noch zu wenig Raum zugestanden. Daher sollte ein umfassenderes und kritischeres Bewusstsein der gesellschaftspolitischen Dimensionen der inneren Sicherheit gestärkt werden. Denn wenn bedacht wird, wie umfassend die erschaffenen Sicherheitsdispositive in einzelnen Orten zum Teil geworden sind, wie engmaschig sie ausgewählte Milieus kontrollieren und wie anfällig die geschaffene Balance zwischen Sicherheit, Freiheit und Demokratie ganz prinzipiell ist, so ist eine gesellschaftspolitische Gesamtschau auf den Themenkomplex unabdingbar.

INTERVIEWS

«DROHNEN SIND AUCH FÜR DIE SCHWEIZ RELEVANT»

*Interview mit Bundespräsident Ueli Maurer
zur Sicherheitspolitik 2014–2020*



Herr Bundespräsident, welche Bedrohung für die Schweiz bereitet Ihnen als Verteidigungsminister in den nächsten Jahren die grösste Sorge? Ist die Schweiz genügend darauf vorbereitet und gerüstet?

Ueli Maurer: Als Erstes denke ich an Naturkatastrophen und technische Katastrophen, Cyber-Angriffe und die anhaltende Möglichkeit terroristisch motivierter Anschläge. Das sind sehr unterschiedliche Gefahren oder Bedrohungen: Bei den Katastrophen ist fast sicher, dass das eine oder andere Naturereignis eintrifft. Wir wissen aber nicht genau welches, wie stark und wann. Bei Cyber-Angriffen und Terrorismus ist die Wahrscheinlichkeit niedriger, aber das heisst nicht, dass man sich nicht darauf vorbereiten müsste – auch wenn vielleicht in der Schweiz diesbezüglich bisher nichts Gravierendes passiert ist. Wir haben in den letzten Jahren einiges unternommen, um uns für solche Fälle vorzubereiten und das sicherheitspolitische Instrumentarium anzupassen.

Ich denke da etwa an die Strategie des Bundes zum Schutz vor Cyber-Risiken oder die Schaffung des Sicherheitsverbunds Schweiz.

Ich glaube deshalb auch, dass die

Schweiz heute gut aufgestellt ist, um mit den Unwägbarkeiten der aktuellen Bedrohungslage umzugehen. Wir haben zweifellos unsere Stärken, mit einem dezentralen, flexiblen System, das auf pragmatische und dadurch auch anpassungsfähige Zusammenarbeit setzt. Ich würde deshalb auch nicht von «Sorge» sprechen. Es geht einfach darum, die Entwicklung aufmerksam zu verfolgen und zu schauen, wo man die Instrumente und deren Zusammenspiel noch weiter optimieren kann.

«Die Schweiz ist gut aufgestellt, um mit den Unwägbarkeiten der aktuellen Bedrohungslage umzugehen.»

Wenn die Mittel für die Sicherheitspolitik nicht grösser werden – ist ihre Verteilung innerhalb der Armee heute noch der Bedrohungslage und modernen Kriegsbildern angepasst?

Die Verteilung der Mittel innerhalb der Armee muss den Bedrohungen und Gefahren entsprechen, aber auch den politischen Realitäten. Es gibt mehrere Gründe, wieso die Abwehr eines militärischen Angriffs derzeit und wohl noch auf einige Zeit hinaus wesentlich mehr Mittel erfordert als die Unterstützung der zivilen Behörden oder die Friedensförderung. Der erste Grund liegt schlicht darin, dass alle Grosswaffensysteme der Armee ausschliesslich für diese Aufgabe vorgesehen sind (zum Beispiel Artillerie, Panzer), und solche Grosssysteme sind teuer. Der zweite Grund ist Kontinuität: Es braucht anhaltende Veränderungen über einige Jahre, bis sich in der Ressourcenverteilung spürbar etwas ändert. Ich sehe die Aufgabe einer Unterstützung der zivilen Behörden klar im Aufwind, und das wird sich auch in der Ressourcenallokation ausdrücken. Das geschieht aber nicht von heute auf morgen.

Sehen Sie in den nächsten 10 bis 15 Jahren reale Szenarien von traditionellen Kriegen Staat gegen Staat, welche die Schweiz direkt betreffen könnten?

Ich halte das nicht für sehr wahrscheinlich, in dem Sinne, dass solche Kriege die Schweiz militärisch direkt betreffen würden. Auf nicht-militärische Art werden wir von internationalen bewaffneten Konflikten aber durchaus betroffen, zum Beispiel durch Versorgungsstörungen oder Migrationswellen. Der Schutz der Schweiz und ihrer Bewohner ist allerdings so wichtig, dass wir auch dann nicht einfach nichts machen dürfen, wenn die Wahrscheinlichkeit eines Kriegs, der uns direkt berührt, gering ist. Da wollen und müssen wir Sicherheit haben – das ist eine Kernaufgabe des Staates, und dafür braucht es eine Armee, die ihrer Aufgabe gewachsen ist und dazu auch die nötigen Mittel erhält.

Inwiefern beeinflusst die russische Sicherheitspolitik unter Putin die Sicherheitspolitik der Schweiz? Droht ein Rückfall in die Kalte-Krieg-Mentalität?

Ich bin zuversichtlich, dass die russische Führung die Vorteile guter Beziehungen zu Europa und den USA ebenso wie zu China erkennt. Auch wenn nun vermehrt wieder von einem Rückfall in den Kalten Krieg die Rede ist, kann ich mir das nicht vorstellen. Daran hat niemand ein Interesse, weder Russland noch die USA, und sicher nicht Europa. Man

muss da vielleicht auch etwas zwischen Rhetorik und Realität unterscheiden. Ich glaube, dass die Beziehungen und Interessen in der Realität durchaus genügend solide sind, um auch gewisse Spannungen auszuhalten – und solche Spannungen wird es zweifellos weiterhin geben. Die Beziehungen der Schweiz zur Russischen Föderation sind im Übrigen gut, generell, aber auch in der Sicherheitspolitik. Wir haben regelmässig sicherheitspolitische Gespräche auf unterschiedlichen Ebenen. Das ist wichtig, weil es das gegenseitige Vertrauen und Verständnis fördert. Natürlich wäre so etwas im Kalten Krieg völlig undenkbar gewesen. Von daher haben wir heute eine ganz andere Situation, und ich finde deshalb auch diese Vergleiche abwegig und wenig hilfreich.

«Die Beziehungen der Schweiz zu Russland sind gut, generell, aber auch in der Sicherheitspolitik.»

Infolge Ermüdungserscheinungen (Irak, Afghanistan) und abnehmender Verteidigungsausgaben werden internationale Friedensförderungs-Interventionen im Ausland mit Bodentruppen politisch immer problematischer. Was bedeutet dies für reale Krisenszenarien wie beispielsweise aktuell in Syrien?

Das ist eine Tendenz, die offensichtlich ist: Die westlichen Staaten – oder vor allem deren Bevölkerungen – sind weniger bereit als früher, sich in risiko- und verlustreiche, jahrelange militärische Unternehmen weit weg vom eigenen Land zu stürzen. Ob das für die internationale Stabilität nur schlecht ist, kann ich nicht mit Sicherheit sagen. Zumindest haben die Beispiele Irak und Afghanistan gezeigt, dass solche militärischen Interventionen sehr problematisch sind, so dass sich durchaus die Frage stellt, ob solche gross angelegten Interventionen im Nettoeffekt positiv oder negativ für die internationale Sicherheit und Stabilität sind. Ich glaube nicht, dass militärische Interventionen oder Stabilisierungsversuche ganz verschwinden werden. Je nach Umständen werden auch in Zukunft einzelne Länder oder Koalitionen bereit sein, militärisch in einem Drittland zu intervenieren – wenn es ihnen einigermassen berechenbar und erfolgversprechend scheint. Der Fall Syrien zeigt, dass die Hemmschwelle für Militäreinsätze viel höher ist als auch schon. Das Positive daran ist, dass es die Staatenwelt zwingt, nach anderen Lösungen zu suchen.

Welche Auswirkungen haben die Budgetkürzungen der europäischen Nachbarn im Verteidigungsbereich für die Schweiz?

Sie haben keine direkten Auswirkungen auf die Schweiz. Sie zeigen einfach das, was wenig überraschend ist: Alle Staaten – zumindest in Europa – müssen mit weniger Geld auskommen. Das gilt auch für den Verteidigungsbereich. Das ist ja nichts Neues, auch für die Schweiz nicht. Wir haben seit dem Ende des Kalten Kriegs massiv gespart bei der Armee. So viel, dass wir uns heute fragen müssen, ob da nicht übertrieben wurde. Ich meine, ja. Deshalb setze ich mich auch dafür ein, dass die Armee wieder ein Budget erhält, mit dem sie ihre Aufgaben – die es ja immer noch gibt – erfüllen kann. Das gilt eigentlich unabhängig davon, was in anderen Ländern passiert.

Welche Auswirkungen können Bürgerkriege wie in Syrien auf die Schweiz haben? Wie reagiert die Schweiz darauf?

Es ist klar, dass Konflikte wie in Syrien, auch wenn sie nicht unmittelbar vor der eigenen Haustüre stattfinden, uns betreffen. Kein Land kann sich dem entziehen; das ist ja gerade eines der wesentlichen Merkmale unserer Zeit, als Folge der Globalisierung und Vernetzung. Die unmittelbarste Auswirkung solcher Konflikte ist sicher die Migration.

«Konflikte wie in Syrien betreffen uns, auch wenn sie nicht unmittelbar vor der eigenen Haustüre stattfinden.»

Das ist auch im Fall von Syrien so. Der Bundesrat hat hier reagiert, indem er die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen und den Nachzug für Familien erleichtert hat. Andere Auswirkungen, die bei solchen Konflikten

auch denkbar wären, sind Versorgungsstörungen – wenn die Lieferung von für die Schweiz wichtigen Gütern davon betroffen wäre – oder das Entstehen rechtsfreier, unkontrollierter Gebiete, wo sich terroristische oder kriminelle Organisationen einnisten können. Das alles können sicherheitsrelevante Folgen sein. Dass solche Konflikte gar nicht erst ausbrechen oder möglichst bald beendet werden, ist deshalb nicht nur aus humanitärer, sondern auch aus sicherheitspolitischer Sicht wünschbar.

In welchen Bereichen kann die Schweiz in ihrer Verteidigungs- und Sicherheitspolitik von der Zusammenarbeit mit dem Ausland profitieren? Wo soll

sich die Schweiz bei Friedensförderungseinsätzen einbringen? Und wie soll sie das tun?

Ich denke vor allem an drei Bereiche: den Nachrichtendienst, den Rüstungsbereich und die Ausbildung. Beim Nachrichtendienst ist die Zusammenarbeit, der Austausch mit Partnerdiensten wichtig. Das ist nicht neu, gilt aber heute wohl mehr denn je – wenn wir uns überlegen, wie rasch und vielfältig sich heute ein Ereignis von einem Ort zum anderen fortpflanzen und verstärken kann. Es geht hier um Vorausschauen und Antizipieren. Bei der Rüstungspolitik ist Zusammenarbeit unvermeidlich; weil es für viele Systeme gar keine schweizerischen Anbieter gibt. Ein dritter Punkt ist die Ausbildung. Dort kann die Armee zum Beispiel durch die Teilnahme an einzelnen Übungen ihre Fähigkeiten testen und sich mit anderen vergleichen. Es ist wichtig zu wissen, was man kann, wenn man sich weiter verbessern will. Was die militärische Friedensförderung anbelangt, so ist die Strategie des Bundesrats bekannt: Er will, dass die Schweiz dieses Engagement ausbaut. Das soll vor allem dort passieren, wo die Schweiz über Fähigkeiten verfügt, die international gefragt sind, weil es nicht alle können. Man denkt dabei etwa an logistische Experten, Luft- und Bodentransportmittel, medizinisches Personal oder Abrüstungsexperten. Es ist sicher richtig, auch weiterhin auf gewisse Nischen zu setzen, nach dem Motto «Qualität vor Quantität». Grosse Infanteriekontingente zu schicken, ist für die Schweiz keine Option.

Der Sicherheitspolitische Bericht 2010 forderte die Stärkung der inneren Sicherheitskooperation. Inzwischen ist der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) angelaufen. Sind Sie zufrieden mit den Fortschritten?

Ich bin überzeugt, dass die Etablierung des SVS eine gute Sache war. Es ist wichtig – nicht nur in der Sicherheitspolitik, aber dort sicher auch –, dass man zuerst sein eigenes Haus in Ordnung bringt. Das ist das eigentliche Ziel des SVS: die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen und ihren Instrumenten zu optimieren. Diese Zusammenarbeit war in der Schweiz immer eng, aber sie kann noch weiter verbessert werden. Das hat sich unter anderem bei Grossanlässen wie der Fussball-Europameisterschaft gezeigt. In einem dezentralen Land wie der Schweiz muss die innere Mechanik fein abgestimmt sein, man muss sich kennen und man muss wissen, was die anderen tun und machen

können. Das ist die Idee des SVS: einen permanenten Dialog zwischen Bund und Kantonen zu haben und gemeinsam Lösungen zu finden. Es ist noch zu früh, um abschliessend zu sagen, wie weit uns das bringen wird. Aber die ersten Erfahrungen sind sicher positiv und bestätigen, dass eine solche Plattform nötig war.

In den heutigen militärischen Auseinandersetzungen spielen Drohnen und Spezialkräfte eine immer grössere Rolle. Welche Bedeutung hat dieser Trend für die Schweiz?

Es ist klar, dass wir diese Trends auch verfolgen und unsere Schlüsse daraus ziehen. Drohnen sind sicher ein Instrument, das auch für die Schweiz relevant ist; nicht im Sinne von Kampfdrohnen, um zu töten, aber als modernes Mittel zur Aufklärung und Überwachung. Die Schweizer Armee besitzt ja bereits seit längerer Zeit Drohnen, und wir haben vor, diese in den nächsten Jahren durch ein neues Modell zu ersetzen. Drohnen sind für die Schweiz auch deshalb wichtig, weil sie sich gut eignen, um subsidiär zur Unterstützung der zivilen Behörden eingesetzt zu werden, zum Beispiel für die Polizei oder das Grenzwachtkorps – so, wie wir das regelmässig machen. Bei den Spezialkräften verfügt die Schweiz auch über gewisse Fähigkeiten. Diese wurden in den letzten Jahren nach und nach aufgebaut und professionalisiert. Ich denke, dass die Schweiz damit heute für ihre Bedürfnisse gut dasteht. Man darf ja nicht vergessen, dass wir nicht dieselben Interessen und Ambitionen haben wie andere Streitkräfte, wo solche Sondereinheiten vor allem auch dazu dienen, Spezialeinsätze in fernab gelegenen Gebieten durchzuführen. Bei uns geht es mehr um Einsätze wie Evakuationen von Schweizer Staatsbürgern oder den Schutz von Schweizer Einrichtungen im Ausland.

Wie bewerten Sie den Ausgang des Referendums zur Wehrpflicht?

Wenn sich drei Viertel der Stimmenden für die Beibehaltung der Militärdienstpflicht aussprechen, ist das ein überzeugendes Bekenntnis zur Milizarmee. Dies ist umso überzeugender, als es um eine Pflicht geht, von der ein grosser Teil der Bevölkerung für mehr als 200 Tage real berührt wird. Es ging bei der Abstimmung nicht nur um die Frage, wie man am besten genügend qualifizierte Soldaten findet, sondern auch um grundlegendere Aspekte wie den Grundsatz von Bürgerrechten und

-pflichten und die Vorstellung des Bürgers in Uniform. Ich glaube, dass es den Schweizern immer noch wohler ist, wenn sie wissen, dass wir eine Armee haben, in der Bürger ihren Dienst leisten, weil sie müssen, statt eine Armee zu haben, in der es Freiwillige tun, deren Motivation unklar ist. Für die Armee und das VBS bedeutet die grosse Zustimmung zur Militärdienstpflicht auch eine Verpflichtung, mit diesem Vertrauenskapital sorgfältig umzugehen.

Umfragen zufolge sind die Schweizer Bürgerinnen und Bürger aber weitaus kritischer, was die Beschaffung des Gripen betrifft. Weshalb ist die Investition von 3,1 Milliarden Franken aus militärischer Sicht ein Muss?

Es ist ein Muss, weil es um die Zukunft der Schweizer Luftwaffe geht. Und damit um die Frage, ob die Schweiz auch in Zukunft in der Lage sein soll, ihren Luftraum autonom zu kontrollieren und zu verteidigen; denn das ist nur mit Kampfflugzeugen möglich. Die Schweiz hat zwar Kampfflugzeuge, aber die 33 F/A-18 allein sind zu wenig, um die Durchhaltefähigkeit zu erreichen, die wir brauchen. Und die F-5 Tiger sind veraltet – sie stammen aus einer anderen, in technologischer Hinsicht könnte man sagen «vormodernen» Zeit. Wenn wir also auch in Zukunft bei Luftpolizeidienst und -verteidigung nicht in Abhängigkeiten geraten wollen, muss die Kampfflugzeugflotte modernisiert werden. Es ist aber klar, dass das auch etwas kostet. Und ich finde es richtig, dass die Schweizer Bevölkerung bei einer solchen Frage kritisch ist und Fragen stellt.

«Interessant ist, dass die Neutralität in den westlichen Staaten an Bedeutung verloren hat und wohl teilweise auch nicht mehr wirklich verstanden wird.»

Das ist ihr gutes Recht, wenn es um so viel Geld geht. Ich bin aber zuversichtlich, dass es uns gelingen wird, eine Mehrheit der Bevölkerung von der Wichtigkeit und Richtigkeit dieser Beschaffung zu überzeugen – denn die Schweizer Bürgerinnen und Bürger wissen auch um den Wert der Sicherheit für unser Land.

Die schweizerische Neutralität geniesst in Umfragen grosse Unterstützung in der Bevölkerung. Wie sehen Sie die Entwicklung des Prinzips in den nächsten Jahrzehnten?

Die Neutralität ist ein interessanter Fall: Es ist wahrscheinlich das einzige Element unserer Sicherheits- und Aussenpolitik, das praktisch unbestritten ist, und zwar von links bis rechts. Natürlich wird teilweise Unterschiedliches darunter verstanden, aber im Grundsatz ist fast niemand gegen die Neutralität. Ich selber sehe denn auch weit und breit keinen Anlass, warum sich das ändern sollte. Die Neutralität wird bleiben. Die Schweiz ist damit gut gefahren, und die Leute würden wohl – zu Recht – fragen, warum man etwas über Bord werfen sollte, das sich bewährt hat und so breit akzeptiert ist. Interessant ist, dass die Neutralität in den westlichen Staaten an Bedeutung verloren hat und wohl teilweise auch nicht mehr wirklich verstanden wird, dass sie gleichzeitig aber in anderen Regionen durchaus immer noch unvermindert stark beachtet und geschätzt wird. Das erlebe ich auch in meinen Kontakten mit aussereuropäischen Staaten, wo die Neutralität der Schweiz immer ein Thema und meiner Meinung nach auch fast immer ein Vorteil ist.

Interview: Christian Nünlist

«DIE ERWARTUNGEN AN DIE SCHWEIZ SIND HOCH»

*Interview mit Bundesrat Didier Burkhalter
zum OSZE-Vorsitz 2014*



Herr Bundesrat, die Schweiz übernimmt 2014 für ein Jahr den Vorsitz der OSZE. Was möchten Sie in der OSZE erreichen, was ist Ihre höchste Priorität?

Bundesrat Didier Burkhalter: Der Schweizer Vorsitz steht unter dem Motto «Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen». Wir wollen im euroatlantischen und eurasischen Raum einen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität leisten, die Lebensbedingungen der Menschen verbessern und die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Diese drei übergeordneten Ziele orientieren sich an den schweizerischen Grundwerten Sicherheit, Freiheit und Verantwortung.

Wir bereiten derzeit in verschiedenen Themenbereichen interessante und relevante Projekte vor. Ein Projekt, das mir persönlich am Herzen liegt, betrifft die Jugend. Wir wollen Jugendliche aus allen 57 teilnehmenden Staaten zusammenbringen und sie im Rahmen nachgebildeter OSZE-Sitzungen auf Botschafter- und Ministerebene einen Jugendaktionsplan ausarbeiten lassen. Diesen Aktionsplan sollen sie am «richtigen» Ministerratstreffen Ende 2014 in Basel vorstellen dürfen. Eine verstärkte Ausrichtung der Politik auf die Bedürfnisse und Perspektiven der Jugend ist mir generell ein grosses Anliegen.

Westbalkan, Südkaukasus und konventionelle Rüstungskontrolle sind drei Ihrer Schwerpunkte. Wo sehen Sie die grössten Chancen für einen substanziellen Fortschritt?

Wir sind uns des schwierigen politischen Kontextes innerhalb der OSZE bewusst, werden daher schrittweise vorgehen und wollen eine positive Dynamik in unseren Schwerpunktthemen entfachen. Das politische Umfeld im Westbalkan ist günstiger als auch schon – hier bin ich zu-

versichtlich, dass die OSZE signifikante Beiträge zur Entspannung zwischen Belgrad und Pristina leisten kann, etwa bei der korrekten Durchführung von Wahlen, bei der Integration nationaler Minderheiten und bei Schritten zur Versöhnung. Im Südkaukasus und bei der konventionellen Rüstungskontrolle sind Fortschritte ungleich schwieriger zu erzielen – hier geht es der Schweiz zunächst darum, den Dialog nicht abbrechen zu lassen und eine Basis für künftige Fortschritte zu legen.

Wo kann sich die Schweizer Aussenpolitik in diesen Schwerpunkten am besten einbringen?

Wir haben zehn Schwerpunkte identifiziert. Neben den drei oben erwähnten sind die Gouvernanz im Sicherheitssektor, eine bessere Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, der sichere Umgang mit Naturkatastrophen, der Kampf gegen Lösegeldforderungen durch Geiselnahme, der Reformprozess der OSZE, die Erhöhung der Mediationskapazitäten und der verstärkte Einbezug der Zivilgesellschaft sowie der Jugend zu nennen. Sämtliche Schwerpunkte wurden so gewählt, dass sie einerseits das Profil der OSZE schärfen und andererseits unsere Schweizer Anliegen und Stärken zum Ausdruck bringen.

Sehen Sie Chancen, Langzeitkonflikte im OSZE-Raum gerade im Jahr 2014 einer politischen Lösung näherzuführen?

Die Konflikte um Berg-Karabach, Abchasien, Südossetien und Transnistrien sind seit 20 Jahren ungelöst und es wäre vermessen, ausgerechnet 2014 grosse Durchbrüche zu erwarten. Wenn es uns gelingt, vertrauensbildende Massnahmen zu lancieren, der betroffenen Zivilbevölkerung Erleichterung zu verschaffen oder neue Lösungsansätze in die Diskussion einzubringen, ist schon einiges erreicht. Darüber hinaus möchte die Schweiz die Vermittlungskapazitäten der OSZE stärken – auch mit Blick auf die Prävention neuer Konflikte. Im Mediationsbereich verfügt die Schweizer Diplomatie über viel Know-how. Davon soll auch die OSZE profitieren können.

Warum ist konventionelle Rüstungskontrolle in Europa für die Schweiz wichtig?

Ein wirksames Rüstungskontrollregime im OSZE-Raum fördert die Sicherheit der Schweiz. Massnahmen, die die militärischen Struktu-

ren, Aktivitäten und Fähigkeiten transparenter und berechenbarer machen, verstärken die Stabilität und wirken vertrauensbildend zwischen den Staaten. Die Schweiz setzt sich daher für eine Wiederbelebung und Neuausrichtung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ein, die den militärischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.

Die Schweizer Anerkennung des Kosovo hat das schweizerisch-serbische Verhältnis belastet. Hat die Vorbereitungsphase des OSZE-Doppelvorsitzes 2014/15 die bilateralen Beziehungen Bern–Belgrad bereits verbessert?

Ja, auf jeden Fall. Und ich bin meinem Kollegen Ivan Mrkić für die gute Zusammenarbeit dankbar. Am 2. Juli 2013 haben Serbien und die Schweiz gemeinsam in Wien die Prioritäten für unsere konsekutiven Vorsitze präsentiert und wir haben gemeinsam einen Zweijahres-Arbeitsplan erarbeitet. Die Kooperation ist eng und konstruktiv. Die Schweiz wird sich dafür einsetzen, dass solche konsekutiven Vorsitze Schule machen in der OSZE. Dies würde der OSZE mehr Kontinuität und Planungssicherheit geben.

«Wir wollen Brückenbauer sein, integrieren und somit bestehende Gräben überwinden helfen.»

Die Rolle Russlands in Europa ist für die OSZE unter anderem wegen der verschiedenen Konflikte in der russischen Peripherie ein zentrales Thema. Wie positioniert sich die Schweiz im Vorsitzjahr diesbezüglich?

Die Schweiz möchte das gute bilaterale Einvernehmen mit Russland auch für den OSZE-Vorsitz nutzen. Wachsen die weltpolitischen Differenzen zwischen Russland und dem Westen, so macht sich das in der OSZE jeweils sofort spürbar. Handkehrum bietet die OSZE aber auch ein ausgezeichnetes Dialogforum, um genau solche Differenzen zu diskutieren. Die Schweiz möchte hier einen Beitrag leisten, die vorhandenen Differenzen zu reduzieren.

Die OSZE vereint westliche Demokratien mit Staaten wie Russland oder den ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien und im Kaukasus, die oft keine demokratischen Standards einhalten. Kann die Schweiz während ihrer Präsidentschaft dazu beitragen, diese Gräben zu überwinden?

Während unserem Vorsitz wollen wir Brückenbauer sein, integrieren und somit bestehende Gräben überwinden helfen. In meinen Kontakten mit Amtskollegen aus dem Ausland spüre ich, dass die Erwartungen an die Schweiz als OSZE-Vorsitz hoch sind. Wir sind auf unsere Aufgabe gut vorbereitet und werden mit grossem Engagement agieren. Gleichzeitig müssen wir aber auch die Erwartungen drosseln. Nur wenn alle Staaten Elan und Kompromisswillen zeigen, werden wir in der OSZE etwas bewegen können.

Sie sind im nächsten Jahr sowohl Bundespräsident als auch Amtierender Vorsitzender der OSZE. Eine ideale Kombination, um für die Schweizer Aussenpolitik Werbung zu machen?

Ja, es ist eine sinnvolle Kombination. Als Bundespräsident werde ich direkten Zugang zu den Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teil-

«Nur wenn alle Staaten Elan und Kompromisswillen zeigen, werden wir in der OSZE etwas bewegen können.»

nehmerstaaten haben und dadurch die politische Hebelwirkung für den schweizerischen Vorsitz erhöhen können. Allerdings geht es nicht wirklich darum, «Werbung

zu machen», wie Sie das nennen. Vielmehr wollen wir die sich bietenden Chancen nutzen, die Werte und Interessen der Schweiz im OSZE-Raum und darüber hinaus zu fördern.

Wie profitiert die Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie konkret von dem OSZE-Vorsitzjahr?

Die Schweiz leistet mit dem Vorsitz einen wichtigen Beitrag an die Stabilität in Europa und den angrenzenden Regionen; dies entspricht einem Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik. Sie kann damit ihre Bereitschaft und Kompetenz unterstreichen, im multilateralen Rahmen für Frieden und Sicherheit Verantwortung zu übernehmen. Zudem stellt der gemeinsame Vorsitz mit Serbien die bilateralen Beziehungen auf eine neue Grundlage und eröffnet die Möglichkeit, den Aktionsradius in Südosteuropa zu erhöhen. Der Vorsitz wird auch eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen mit zahlreichen OSZE-Teilnehmerstaaten wie den EU-Mitgliedstaaten, den USA, Russland etc. mit sich bringen.

Der OSZE-Vorsitz bietet Gelegenheit zu vielen hochrangigen bilateralen Treffen, gerade auch am Rande des Basler Ministerrats. Lassen sich diese Gelegenheiten nutzen, um bestehende Streitpunkte zu klären?

Als OSZE-Vorsitz werden wir bei hochrangigen bilateralen Kontakten primär OSZE-Fragen zu besprechen haben. Falls es die Art des Treffens zulässt, werden bestimmt auch bilaterale Fragen ausserhalb der OSZE zur Sprache kommen.

In welche OSZE-Hauptstädte wird Sie das Amt des Amtierenden Vorsitzenden 2014 als erstes führen?

Die offizielle Eröffnung des Vorsitzjahres wird Mitte Januar in Wien stattfinden, am Sitz der OSZE. Zeitgleich mit einem OSZE-Anlass für die Jugend, den die Schweiz organisiert. Danach werden wir verschiedene Hauptstädte der OSZE-Teilnehmerstaaten und auch Feldmissionen der OSZE besuchen.

Interview: Christian Nünlist

GASTMEINUNG

IN GELOCKERTEM GRIFF: CITOYENNETÉ AUS FREIWILLIGKEIT

von Johan Rochel und Stefan Schlegel, foraus – Forum Aussenpolitik

Die Personenfreizügigkeit ist eine freiheitliche Errungenschaft, die momentan aufs Spiel gesetzt wird, ohne dass ihre befreiende Wirkung überhaupt thematisiert wird.

«Perhaps the most important way on which liberalization of migration is subversive of sovereignty is by breaking the sovereign-subject relationship once and for all, making clear, that governments exist to serve citizens and not the other way round.»

Joel P. Trachtman¹

Wenn es um die Personenfreizügigkeit (PFZ) zwischen der Schweiz und der EU geht, hat sich der Ton in der Schweiz seit einigen Jahren empfindlich verschärft. Von der als «zu dominant» wahrgenommenen Präsenz von Deutschen in Zürich bis zu den vermeintlich negativen Effekten der Freizügigkeit auf die Sozialversicherungen haben sich zahlreiche verschiedene «Ängste» breit gemacht. Für praktisch alle politischen Kräfte im Land stellt die Personenfreizügigkeit heute in erster Linie eine Bedrohung dar, die mit der einen oder anderen Massnahme entschärft werden muss. Drei Abstimmungen stehen an, in denen die Personenfreizügigkeit jeweils direkt in Frage gestellt wird: Die «Masseneinwanderungs»-Initiative (über die schon im Februar 2014 abgestimmt wird), die «Ecopop»-Initiative und das angekündigte Referendum gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien.

Der Bericht des Bundesrats zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit vom Juli 2012 übernimmt in weiten Teilen die negative Herangehensweise an die Personenfreizügigkeit, die von Parteien und den

1 Trachtman, Joel P. *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*. Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009. S. 337.

Medien entwickelt worden ist. Zwar unterstreicht er auch die positiven Effekte der Personenfreizügigkeit und belegt diese eindrücklich, verharret aber in einer ausgesprochen defensiven Haltung. Der Bericht vermittelt den Eindruck einer notwendigen, aber verspäteten Reaktion; einer Pflichtübung, die unausweichlich geworden war, um einen zentralen

Eine positive Bewertung der Personenfreizügigkeit fehlt in der politischen Debatte fast vollständig.

Pfeiler der bilateralen Abkommen vor dem politischen Untergang zu retten. Schon das Inhaltsverzeichnis verrät, wie stark dem Bericht eine problemfixierte Sicht auf die Frei-

zügigkeit zu Grunde liegt: Die Struktur orientiert sich an der Absicht, zu verdeutlichen, dass die Personenfreizügigkeit sich nicht nachteilig auf die Schweiz auswirke. Bei dieser Ausgangslage kann der Bundesrat wiederholen, sooft er will, die Personenfreizügigkeit sei Synonym für Wachstum und Prosperität. Die Wirksamkeit dieser Zusicherung bleibt limitiert durch den defensiven Zugang, den die Regierung selbst gewählt hat.

Eine positive Bewertung der Personenfreizügigkeit fehlt in der politischen Debatte fast vollständig. Auch von ihren Befürwortern wird sie in der Regel als notwendiges Übel dargestellt. Dabei ist die Freizügigkeit zwischen der EU/Efta und der Schweiz – aber auch innerhalb der EU – in erster Linie ein Projekt der Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger vom Staat. Die Möglichkeit, einen Lebensentwurf über Landesgrenzen hinaus zu entwerfen, bedeutet einen wichtigen Fortschritt persönlicher Freiheit. Von diesem freiheitlichen Standpunkt aus betrachtet werden zwei Entwicklungen sichtbar, die von der Personenfreizügigkeit angestossen worden sind und in denen grosse Chancen für die Schweiz liegen.

Erstens stellt die Personenfreizügigkeit in Europa das Verhältnis zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und «ihrem» Staat auf eine *freiwillige* Basis. Bürgerinnen und Bürger halten sich im Land, in dem sie geboren wurden, nicht mehr auf, weil es vom Schicksal für sie aussersehen worden ist und die Migration in einen anderen Staat rechtlich kaum möglich ist. Sie leben in einem bestimmten Staat, weil sie sich *entscheiden*, dort zu leben. Zweitens beeinflusst dieses neue Freiwilligenverhältnis zwischen Staat und Bürger das Verständnis einer nationalen

Identität. Es mag zunächst paradox erscheinen, aber Freizügigkeit ist ein Mittel, die Identität einer Gemeinschaft zu stärken.

NEUGRÜNDUNG DES VERHÄLTNISSES ZWISCHEN BÜRGER UND STAAT

Die Personenfreizügigkeit sichert Migration rechtlich ab und baut die praktischen Schwierigkeiten einer Auswanderung stark ab. Ein Arbeitsvertrag genügt, um in einem der Vertragsstaaten Aufenthalt zu nehmen. Alle potenziellen Migrierenden können ihre Zukunft mit der sicheren Perspektive planen, dass sie ebenfalls migrieren dürfen, sollte sich diese Option für sie als sinnvoll erweisen. Die Schweiz – ebenso wie die EU – verzichtet zu Gunsten der individuellen Freiheit auf das Prärogativ, Migrierende wie zuvor nach einigermaßen willkürlichen Kriterien aufzunehmen oder abzulehnen. Das «freie Ermessen» der Ausländerbehörden, das zuvor bestimmendes Merkmal für die Zulassung von Ausländern war (und es für Drittstaatsangehörige noch heute weitgehend ist), war ein beschönigender Ausdruck für unberechenbare, langwierige und obstruktive Bürokratie.

Eine freiheitlich geordnete und rechtlich abgesicherte Migration erhöht nicht nur die individuelle Freiheit, sondern auch das politische Gewicht der Bürgerinnen und Bürger. Durch angedrohte oder tatsächlich vollzogene Auswanderung können sie zusätzlichen Einfluss auf das politische Geschehen nehmen. Sie können nicht nur mit den Händen abstimmen, sondern auch mit den Füßen. Die europäische Personenfreizügigkeit gehorcht damit genau der umgekehrten Logik wie der europäische Fussballverband Uefa, der seinen Clubs die Möglichkeit geben will, Spieler für eine gewisse Zeit an sich zu binden (beispielsweise durch hohe Ablösesummen), wenn sie vom Verein ausgebildet worden sind. Die europäischen Staaten hingegen tragen das Risiko, dass ihr bestes Personal auswandert, selbst wenn sie für dessen Ausbildung aufgeworben sind. Staaten können Talente auf keine andere Weise an sich binden als durch gute Rahmenbedingungen.

Dank der Möglichkeit, dem «angeborenen» Staat den Rücken zu kehren, wenn die Qualität der Rahmenbedingungen abnimmt, entsteht innerhalb Europas ein Wettbewerb. Aus der Sicht eines Staates werden seine Bürgerinnen und Bürger plötzlich flüchtig. Waren sie zuvor durch die Erschwernisse der Migration faktisch oft im Inland gefangen, sind

sie unter der Bedingung der Freizügigkeit alle potenzielle Emigranten. Es entsteht ein Druck auf die Staaten (der rasch zunehmen kann), Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen der überwiegende Teil der Bevölkerung die Erreichung seiner Lebensziele für möglich hält. Die wirtschaftliche Krise, welche die EU momentan erschüttert, zeigt diese neue Dynamik. Die Bürgerinnen und Bürger von besonders stark betroffenen Ländern wie Portugal, Spanien oder Griechenland entscheiden sich dafür, ihren Lebensentwurf anderswo in Europa voranzubringen, sei es in Berlin oder in Zürich. Nicht dass dies vor der Personenfreizügigkeit komplett unmöglich gewesen wäre, aber die Personenfreizügigkeit ermöglicht diese Option mit keinen grösseren persönlichen Opfern als jenen, die mit einer Auswanderung notwendigerweise verbunden sind. Die Migration kann weder durch den Herkunfts- noch durch den Zielstaat rückgängig gemacht werden. Oder wie es der amerikanische Völkerrechtler Joel P. Trachtman im eingangs erwähnten Zitat beschreibt: Die Liberalisierung der Migration bricht das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Staat und Bürger und zwingt die Staaten dazu, sich in den Dienst ihrer Bürger zu stellen, statt umgekehrt.

Der Wichtigkeit dieser Dynamik kann entgegengehalten werden, dass bisher faktisch nur ein sehr kleiner Prozentsatz der europäischen Bevölkerung wirklich von der Option der Auswanderung Gebrauch macht. Der allgemeine Trend, der durch die Personenfreizügigkeit ermöglicht worden ist, kann dadurch aber nicht in Frage gestellt werden. Erstens ist es gut möglich, dass die Zahl der Europäer, die migrieren, künftig rasch ansteigen wird, wenn die Kontaktnetze einmal etabliert sind, die Auswanderung in praktischer Hinsicht noch leichter machen, und sich die freizeithlichen Mobilitätsgewohnheiten der «Generation Easyjet» auch im Arbeitsleben durchsetzen. Zweitens ist wichtiger, *wer genau* auswandert, als *wie viele* es sind. Es sind die sehr gut Ausgebildeten, deren Mobilitätsgewohnheiten eine Auswanderung besonders leicht machen, wenn ihnen anderswo bessere Rahmenbedingungen geboten werden. Das fällt besonders ins Gewicht, weil die Ausbildung dieser Personen den Herkunftsstaat viel Geld gekostet hat und ihre Tätigkeit für diesen von besonders grossem Wert wäre. Das Phänomen der polnischen Ärzte, die nach Deutschland gehen, während deutsche Ärzte in die Schweiz kommen, ist beispielhaft dafür.

Die Personenfreizügigkeit setzt eine stille Revolution in Gang, die nicht nur persönliche Lebensverhältnisse, sondern die Macht des Staates über seine Bürgerinnen und Bürger fundamental verändert. Im Kern der Personenfreizügigkeit liegt die Idee, dass alle Europäerinnen und Europäer das Recht haben sollen, ihr Leben aus eigener Kraft und eigenem Antrieb zu verbessern – an jenem Ort, der ihnen die meisten Lebenschancen bieten kann.

Diese Entwicklung bringt unweigerlich grundlegende Herausforderungen mit sich. Das neue Freiwilligenverhältnis zwischen Bürger und Staat wirft zunächst die Frage auf, was das Schicksal der Institutionen sein wird, die durch den Einsatz der Bürgerinnen und Bürger getragen werden. Was wird aus den Beiträgen zu Sozialversicherungen in einem solchen System von hindernisfreier Mobilität? Was wird aus einer Milizarmee? Besonders heikel: Worin liegt der Sinn, Bürgerinnen und Bürgern eine kostspielige Ausbildung zu finanzieren, wenn sie dem Staat in dem Moment abhanden kommen können, wo die Investition sich zu lohnen anfangen würde? Werden Institutionen höherer Ausbildung zu «Allmendgütern», in die niemand mehr zu investieren bereit ist, weil die anderen sich ebenso an den Früchten der Investition bedienen können? Wenn es vor allem die am besten Ausgebildeten sind, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, was wird dann aus denen, die bleiben müssen, weil ihnen die wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Migration fehlen? Was wird aus Griechenland, wenn Deutschland eine permanente Anziehungskraft ausübt auf die am besten qualifizierten Griechinnen und Griechen? In einem Raum der perfektionierten Freizügigkeit stellt sich die Frage nach der Verteilung des Freizügigkeitsgewinns zwangsläufig und rasch. Auch die Gegner der Personenfreizügigkeit in der Schweiz sind der Ansicht, der Gewinn der neuen Freiheit sei schlecht verteilt. Dabei ist die Schweiz nicht nur gut vorbereitet für den Wettbewerb, sondern auch für die Herausforderung, welche die Personenfreizügigkeit an die nationale Identität stellt.

DIE UMFORMUNG DER NATIONALEN IDENTITÄT

Mindestens so drängend wie die Feinjustierung und die Flankierung der Freizügigkeit mit Massnahmen, die negativen Nebeneffekten entgegenwirken können, ist eine Debatte über die Wirkung, die sie auf das

Konstrukt der nationalen Identität hat. Nationale Identität wird üblicherweise als Schutzgut dargestellt, das bei zu viel Einwanderung als gefährdet gilt. Wir gehen stattdessen davon aus, dass es einen sinnvollen und lebenswerten Entwurf von nationaler Identität gibt, welche durch (freiwillige) Zuwanderung nicht geschwächt, sondern gestärkt wird.

Die Schweiz preist sich gerne als Willensnation. Das bedeutet, die Loyalität der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Staat und Gemeinschaft ergibt sich nicht aus der Fiktion einer gemeinsamen Herkunft, sondern aus der Überzeugung, Mitglied eines gut funktionierenden Gesellschaftsvertrags zu sein, der Freiheit, Sicherheit und Prosperität zu einem guten Preis zur Verfügung stellen kann. In diesem Verständnis von kollektiver Identität gewinnt die gegenseitige Bindung an Kraft mit jeder Person, die sich freiwillig dazu entscheidet, Teil dieses Kollektivs zu *werden*, und mit jeder Person, die sich entscheidet zu *bleiben*, obwohl sie ohne Weiteres gehen könnte. Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat wird nicht nur freiwillig, die Verpflichtungen gegenüber

Patriotismus entsteht aus Loyalität zu Institutionen, die den Tatbeweis ihrer Qualität erbracht haben.

dem Staat, in dem eine Person sich zu leben entschieden hat, nehmen auch stärker die Züge eines Engagements an. Nationale Identität gründet auf der gemeinsamen Überzeugung, sich insgesamt für jenes Gemeinwesen entschieden zu haben, in dem die

persönlichen Lebenspläne am besten umgesetzt werden können. Patriotismus dient nicht mehr dazu, die Opfer besser einfordern zu können, die ein Staat von seinen Einwohnern verlangt, sondern er entsteht aus Loyalität zu Institutionen, die den Tatbeweis ihrer Qualität erbracht haben. Patriotismus ist nicht mehr Selbstzweck, sondern Ergebnis und Voraussetzung des gelungenen Versuchs, gemeinsame Angelegenheiten auch gemeinsam und zu tragbaren Kosten zu regeln. Durch Freizügigkeit verlieren Staaten an Einfluss auf ihre Bürgerinnen und Bürger, gleichzeitig stärkt sie aber die Loyalität zur gemeinsamen Sache, zur *res publica*.

Auch hierin zeigt sich das emanzipatorische Element der Freizügigkeit. Können die staatlichen Institutionen den Tatbeweis ihrer Funktionstüchtigkeit nicht erbringen, müssen sie der Meinung ihrer Einwohner, wie die institutionellen Mängel behoben werden könnten, besonders

grosses Gewicht schenken. Auch in der Frage, wie direkt Bürgerinnen und Bürger in staatliche Entscheide eingebunden sind, lässt sich daher erkennen, wie gut ein Staat für diese neue Situation gerüstet ist. Nicht nur die relativ grosse Immunität der Schweiz vor ethnisch geprägten Fiktionen der Zusammengehörigkeit, sondern auch ihre besonders gute Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die politische Willensbildung prädestiniert sie daher, besser als die meisten anderen europäischen Staaten mit den Herausforderungen der Personenfreizügigkeit umzugehen. Sie verfügt bereits über das Selbstverständnis als Willensnation und muss nur noch lernen, dass sich dieses Selbstverständnis nicht nur auf die Vergangenheit anwenden lässt, sondern auch auf eine Zukunft, die von starker, durch den Markt gesteuerter Zuwanderung geprägt sein wird.

Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass ausgerechnet jene, die sich die grössten Sorgen um die kollektive Identität der Schweiz machen, am wenigsten erkennen können, dass in der Idee der Personenfreizügigkeit so viel Schweizerisches angelegt ist, dass die Idee geradeso gut aus der Schweiz stammen könnte. Die Personenfreizügigkeit schreibt die Geschichte eines Gemeinwesens weiter, welches die Freiheit des Individuums zum zentralen Zweck hat und diese allmählich ausbauen will. Es ist daher Zeit, die Debatte um die Personenfreizügigkeit neu zu ordnen und den Bedenken über ihre Auswirkung auf die Gesellschaft die Chance einer grösseren individuellen Freiheit und die Chance einer Stärkung der kollektiven Identität als Willensnation entgegenzustellen.

Nicht Bürgerinnen und Bürger geraten durch die Personenfreizügigkeit unter Druck, sondern Staaten. Sie werden immer stärker aktiv um die Gunst von Arbeitskräften und um Steuerzahler kämpfen müssen. Früher haben sie sich diesen Kampf einfach gemacht, indem sie Migration nach Kräften erschwerten. Doch mindestens in Europa haben sich die Bürgerinnen und Bürger von dieser Zumutung emanzipiert. Der französische Philosoph Voltaire hat schon früh erkannt, dass ein freiheitliches System der Migration einer Zwangsgemeinschaft überlegen ist, die durch den Zufall der Geburt diktiert ist. In seinem *Dictionnaire philosophique* hielt er fest: «On a prétendu dans plusieurs pays qu'il n'était pas permis à un citoyen de sortir de la contrée où le hasard l'a fait naître; le sens de cette loi est visiblement: ce pays est si mauvais et si mal gouverné que nous défendons à chaque individu d'en

sortir de peur que tout le monde n'en sorte. Faites mieux: donnez à tous vos sujets envie de demeurer chez vous, et aux étrangers envie d'y venir».²
Auch das kann die Schweiz schon ziemlich gut.

2 Voltaire. *Dictionnaire philosophique: comprenant les 118 articles parus sous ce titre du vivant de Voltaire avec leur suppléments paru dans les Questions sur l'Encyclopédie*. Paris: Garnier, 1973. S. 177.

PROJEKTE DES CSS

DER THINK-TANK DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

von Oliver Thränert

EINLEITUNG

In den USA sind sie seit vielen Jahrzehnten anerkannt und einflussreich; in Europa sind sie dagegen eher eine neue Erscheinung. Die Rede ist von Think-Tanks oder zu Deutsch «Denkfabriken». Eine geschützte Bezeichnung ist Think-Tank nicht. Gemeinsam ist aber allen entsprechenden Einrichtungen der Anspruch, Politik beraten und unterstützen zu wollen. Abgesehen davon kann sich jedoch sehr Unterschiedliches hinter dem Begriff verbergen. Da gibt es Organisationen, die eine klare politische Agenda verfolgen und sich für bestimmte Themen und politische Ziele engagieren. Andere unterstützen Politiker dabei, Wahlkämpfe zu bestehen. Mit Wissenschaft hat dies in beiden Fällen meistens nicht viel zu tun. Demgegenüber versuchen andere Think-Tanks, unabhängig und überparteilich wissenschaftliche Politikberatung im Sinne angewandter Forschung zu betreiben. Es geht ihnen darum, Wissen so aufzubereiten, dass es Politikern bei ihren Entscheidungen hilfreich ist.

Diesem Anspruch stellt sich der Think-Tank des Center for Security Studies (CSS) an der ETH. Seine Mitarbeitenden wollen Beiträge zur Lösung nationaler, europäischer und globaler Fragen leisten. Seine Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bemühen sich um einen unabhängigen wissenschaftlichen Beitrag zur sicherheitspolitischen Debatte in der Schweiz, wobei «Sicherheit» recht breit aufgefasst wird. Darüber hinaus geht es ihnen um internationale Sichtbarkeit in der europäischen und globalen politikberatenden Landschaft.

Da der Think-Tank des CSS das Schweizer Kompetenzzentrum für sicherheitspolitische Fragen ist – er wird daher sowohl vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) als auch vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) finanziell unterstützt –, muss er einen gewissen Spagat wagen: Einerseits ein breites Spektrum internationaler Themen

in den Blick zu nehmen, andererseits aber auch den spezifischen Bedürfnissen der schweizerischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht zu werden.

DIE VIER TEAMS

Die Arbeit des CSS-Think-Tanks ist in vier Teams organisiert: «Schweiz und Euroatlantische Sicherheit»; «Globale Sicherheit»; «Risiko und Resilienz»; «Friedensförderung und Mediation». Jedes Team besteht aus vier bis fünf Mitarbeitenden.

Das Team «Schweiz und Euroatlantische Sicherheit» analysiert die Schweizer Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dabei steht etwa die fortlaufende Reform der Schweizer Armee im Blickpunkt der Arbeiten. Einen derzeitigen Schwerpunkt bildet die bevorstehende Schweizer Präsidentschaft in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) im Jahr 2014. Darüber hinaus forscht das Team auch zu anderen euroatlantischen sicherheitspolitischen Organisationen wie der Nato, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Schweiz. Anders als bei der OSZE gehört die Eidgenossenschaft der Nato zwar nicht an, unterhält aber im Rahmen der «Nato-Partnerschaft für den Frieden» (PfP) wichtige Beziehungen zur Atlantischen Allianz. Ferner untersuchen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Teams die verteidigungs- und rüstungspolitischen Entwicklungen in grösseren europäischen Ländern sowie die entsprechenden Entwicklungen auf Ebene der Europäischen Union (EU), also die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Schliesslich sind auch die politischen Entwicklungen in Europas angrenzendem Umfeld von Bedeutung. Stichworte sind hier der «Arabische Frühling», der Bürgerkrieg in Syrien oder die politisch-strategische Entwicklung der Türkei. Instabilitäten in diesen Regionen ziehen unmittelbare Rückwirkungen auf die europäische Sicherheit nach sich und sind somit auch für die Schweiz relevant.

Das Team «Globale Sicherheit» konzentriert sich auf nicht-europäische staatliche Akteure, allen voran die USA. Beispielsweise stellt sich hier die Frage, welche Konsequenzen Amerikas vielfach diskutierte «Hinwendung nach Asien» für Europa hätte. Könnte dies bedeuten, dass Europa sich um Konflikte in seiner unmittelbaren Nachbarschaft künftig selbst kümmern müsste? Wiederum wäre eine solche Entwicklung

auch für die Schweiz bedeutsam. Aber auch die Entwicklung Russlands bleibt aus europäischer Sicht spannend. Sollte sich der dortige Trend hin zu immer mehr autokratischer Kontrolle nach innen und Grossmachtgehebe nach aussen fortsetzen, bliebe auch dies für die Schweiz nicht ohne Folgen. Auch weiter entfernte Regionen wie Ostasien kann man in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts nicht vernachlässigen. Wenn dort maritime Unsicherheit entsteht, kann dies auch – zumindest indirekt – die Schweiz betreffen. Das Team «Globale Sicherheit» nimmt sich aber auch internationalen Querschnittsthemen an. Dazu gehören fragile Staatlichkeit, internationaler Terrorismus, globale Energie- und Umweltfragen sowie der gesamte Komplex der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nonproliferation. Viele dieser Fragekomplexe sind – es ist kaum zu übersehen – für die Schweiz von grosser Bedeutung. Oft ist die Schweiz in internationalen Foren auch selbst Akteur, so etwa im Rahmen der verschiedenen multilateralen Verträge zur Kontrolle atomarer, biologischer und chemischer Waffen.

**Aber auch die Entwicklung
Russlands bleibt aus
europäischer Sicht spannend.**

Von unmittelbarer Politikrelevanz sind auch die Arbeiten des Teams «Risiko und Resilienz». Der Bevölkerungsschutz kann in der Schweiz auf eine lange Tradition zurückblicken und war hier vor allem während des Kalten Kriegs von herausragender Wichtigkeit. Aber auch heute gilt es im Zeichen möglicher Umweltkatastrophen oder auch terroristischer Anschläge wie auch im Angesicht immer neuer technologischer Entwicklungen, die notwendig werdenden Anpassungen zu erkennen und entsprechend zu vollziehen. Die Weiterentwicklung des Zivilschutzes, die Krisenfrühwarnung und das Krisenmanagement stehen daher auf der Agenda des hier vorgestellten Teams ebenso wie die Sicherheit kritischer Infrastrukturen, die Sicherheit im Cyberraum und die Risikoanalyse. Dabei nimmt das Team auch aktuelle Trends in Gesellschaft, Natur und Umwelt sowie Technologie in den Blick und fragt danach, welche Chancen und Risiken sich daraus für den Bevölkerungsschutz ergeben. Ein Beispiel sind die neuen sozialen Medien wie Facebook und Twitter, die immer mehr in das Alltagsleben vordringen. Auch während Katastrophen und Notlagen spielen sie eine immer grössere Rolle. Für staatliche Behörden ergeben sich damit neue Möglichkeiten

der schnellen Informationsverbreitung für die betroffene Bevölkerung. Umgekehrt besteht aber auch die Gefahr, dass über die sozialen Medien durch tatsächlich oder nur vermeintlich Betroffene Falschinformationen verbreitet werden.

Einen Beitrag zur gewaltfreien Regelung internationaler Konflikte versucht das Team «Friedensförderung und Mediation» zu leisten. Die Arbeit dieses Teams gliedert sich in zwei Bereiche: das «Mediation Support Project» (MSP) und das Projekt «Culture and Religion in Mediation» (CARIM). MSP wurde bereits im Jahr 2005 aus der Taufe gehoben und ist ein gemeinsames Projekt mit Swisspeace. Ziel ist es, die Schweizer Mediationsunternehmungen weiter zu professionalisieren. Zu diesem Zweck organisiert das MSP jährlich zwei jeweils zweiwöchige Trainingskurse, teilweise in Kooperation mit den Vereinten Nationen. Mit diesen arbeitete das MSP darüber hinaus hinsichtlich der Erstellung eines Handbuchs für effiziente Mediation eng zusammen. Dabei spielt auch die Kooperation im Rahmen des «Mediation Support Network» (MSN) eine gewichtige Rolle, dem 18 verschiedene Mediationsgruppierungen angehören, in der Mehrzahl Nichtregierungsorganisationen. Dieses Netzwerk wird vom MSP koordiniert. Darüber hinaus führt das MSP verschiedene Workshops zu unterschiedlichen Konfliktregionen durch und analysiert bestimmte Konfliktlagen, so zum Beispiel im Kaukasus rund um den Berg-Karabach-Konflikt. Das CARIM-Projekt konzentriert sich auf die Möglichkeiten der Mediation in Konflikten, die eine starke religiöse oder kulturelle Dimension haben. Da es im unmittelbar folgenden Beitrag in dieser Bulletin-Ausgabe ausführlicher beschrieben wird, mag dieser kurze Hinweis hier genügen.

PUBLIKATIONEN

Welches sind nun aber die konkreten Instrumente des Think-Tanks? Wie werden die jeweiligen Inhalte an die Kundschaft transportiert? Und wie ist diese überhaupt strukturiert?

Der CSS-Think-Tank richtet sich in der Schweiz vornehmlich an die verschiedenen Departemente der Bundesverwaltung wie Bundeskanzlei, EDA, VBS oder auch Seco sowie an Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Überdies sind nationale sicherheitspolitische Akteure wie die Streitkräfte, die Polizei, aber auch die Kantone (Stich-

wort Bevölkerungsschutz) ebenso im Visier wie die ETH-Organe selbst. Schliesslich wendet sich der Think-Tank an andere sicherheitspolitische Institutionen wie die Militärakademie (Milak), an Nichtregierungsorganisationen, die Wirtschaft, die Medien und das sicherheitspolitisch interessierte Schweizer Publikum. Aber auch international will der CSS-Think-Tank Wirksamkeit entfalten. Im Blickpunkt sind hier internationale Organisationen und ausländische Regierungen, Think-Tanks und auch wieder Nichtregierungsorganisationen, die Wirtschaft, die Medien und das sicherheitspolitisch interessierte internationale Publikum.

Wichtiges Instrument jeder Think-Tank-Arbeit bleiben Publikationen. Der CSS-Think-Tank kann sich hier etwa auf die vor sieben Jahren erfolgreich eingeführten «CSS Analysen zur Sicherheitspolitik» stützen. Jeden Monat erscheinen zwei vierseitige Beiträge zu aktuellen sicherheitspolitischen Themen, wobei meist auch ein Schweiz-Bezug hergestellt wird. Die besondere Herausforderung für die Autorinnen und Autoren besteht hier darin, komplexe Sachverhalte möglichst verständlich darzustellen. Ziel ist es, mehr oder weniger das gesamte Themenspektrum des Think-Tanks in diesen Analysen abzubilden.

Richten sich die CSS-Analysen hauptsächlich an das Schweizer Publikum, ist die im September 2013 neu lancierte Reihe «CSS Policy Perspectives» international ausgerichtet. Deshalb erscheinen die Policy Perspectives anders als die CSS-Analysen, die es in einer deutschen, einer französischen und einer englischen Version gibt, nur auf Englisch. Auch hier geht es um Aktualität, anders als bei den CSS-Analysen aber auch um mehr inhaltliche Positionierung zu internationalen Themen. Das ist nicht mit Meinungsmache zu verwechseln. Vielmehr geht es darum, sich mit gut fundierten Argumenten an internationalen Debatten zu beteiligen. Was etwa könnten sinnvolle diplomatische Initiativen sein, um Iran von der Aufgabe seines Atomwaffenprogramms zu überzeugen? Solchen Fragen gehen die Mitarbeitende des Think-Tanks allerdings nicht nur in eigenen Publikationsformaten nach, sondern sie verfassen auch entsprechende Beiträge in internationalen, politikorientierten Zeitschriften.

Während es sich bei den Policy Perspectives wie bei den CSS-Analysen um relativ kurze Publikationsformate handelt, verfügt der Think-Tank daneben auch über zwei Jahrespublikationen mit längeren Beiträgen: einmal das hier vorliegende «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik», zum anderen die «Strategic Trends».

Das Bulletin nimmt sich – der Lesende hat es auch in dieser Ausgabe wieder vor Augen – Themen mit unmittelbarem Schweiz-Bezug vor. Ob die Mitarbeit in internationalen Organisationen, der Stand der arabischen Revolutionen zwei Jahre später oder die russische Aussen-

Was würde fehlen, wenn es die Arbeit des CSS-Think-Tanks und anderer internationaler Denkfabriken nicht gäbe?

und Sicherheitspolitik – immer geht es darum, für die Schweiz gangbare Wege aufzuzeigen. Ähnlich den Policy Perspectives richten sich die Strategic Trends vor allem an ein internationales Publikum. Die Ausgabe 2013 behandelte vier Themen: die «Entwestlichung» der Globalisie-

rung; maritime Unsicherheit in Ostasien; die sich verändernden Parameter des militärischen Krisenmanagements und die «Glocalisierung» des Kaida-Terrorismus.

Neben diesen regelmässig erscheinenden Publikationsreihen veröffentlicht der Think-Tank weitere Produkte in unregelmässigen Abständen. Dazu gehören die «Risk and Resilience Reports» ebenso wie die «Mediation Reports» oder Studien zu bedeutsamen sicherheitspolitischen Themen.

VERANSTALTUNGSFORMATE UND DISKUSSIONSPLATTFORMEN

Neben dem geschriebenen Wort wird von den Mitarbeitenden des Think-Tanks auch das direkte Gespräch gepflegt. Etwa viermal pro Jahr lädt der Think-Tank zu «ETH-Arbeitstagen» ein. Zu den Teilnehmenden zählen Parlamentarierinnen und Parlamentarier ebenso wie Mitarbeitende verschiedener Departemente sowie der Armee, Wirtschaftsvertreter, Verbandsmitglieder und sicherheitspolitisch Interessierte.

Ein neues Format sind die ebenfalls viermal pro Jahr stattfindenden «Evening Talks». Hier werden brisante internationale Themen aufgenommen, im Jahr 2013 zum Beispiel der iranische Atomstreit oder die kommende OSZE-Präsidentschaft der Schweiz. Zwei Referenten – zumeist ein internationaler Gast und ein Mitarbeitender des CSS-Think-Tanks – führen in die Problematik ein, darauf folgt eine Debatte. Beim anschliessenden Apéro besteht die Möglichkeit des Kennenlernens und des Austauschs.

Daneben finden eine Vielzahl kleinerer Roundtables und Workshops statt, teilweise in Kooperation mit Partnern wie etwa dem EDA oder Swisspeace. Nicht zu vernachlässigen ist auch der Beitrag des CSS-Think-Tanks zum alle zwei Jahre stattfindenden «International Security Forum» (ISF). Hier handelt es sich um ein grösseres internationales Zusammentreffen, das abwechselnd in Genf und Zürich stattfindet. Der CSS-Think-Tank kooperiert entsprechend mit den Genfer Zentren, die neuerdings im «Maison de la Paix» ansässig sind.

KOOPERATION

Damit ist ein weiteres Aktivitätsfeld des CSS-Think-Tanks angesprochen, die nationale und internationale Kooperation. Neben der Zusammenarbeit mit den Genfer Zentren ist hier die bereits erwähnte Kooperation mit Swisspeace hinsichtlich des MSP bedeutsam. International ist der CSS-Think-Tank über das so genannte Tapir-Programm, das von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin geleitet wird, mit internationalen Think-Tanks vernetzt. Hierbei handelt es sich um ein Postdoktoranden-Programm. Die an Tapir teilnehmenden Stipendiaten absolvieren innerhalb von zwei Jahren drei Stationen in internationalen Think-Tanks, darunter oft auch am CSS. Während dieser Zeit können sich die Tapir-Stipendiaten auf der Basis eines eigenen Projekts an allen Aktivitäten des CSS-Think-Tanks beteiligen.

Die internationale Kooperation möchte der CSS-Think-Tank in den kommenden Jahren weiter intensivieren. Mehr oder weniger feste Partnerschaften sollen in den USA, in Europa und auch in Asien aufgebaut werden. Dies kann vom zeitweisen Austausch von Mitarbeitenden über gemeinsame Publikationen bis hin zu gemeinsamen Projekten reichen.

EINE BESSERE POLITIK DURCH THINK-TANKS?

Vieles ist schon erreicht, aber vieles bleibt auch noch zu tun, wenn es um die weitere Etablierung des CSS-Think-Tanks geht. Aber wird «die» Politik durch Think-Tank-Arbeit «besser»? Das ist schwer zu sagen. Vielleicht ist es sinnvoller, die Frage anders zu stellen: Was würde fehlen, wenn es die Arbeit des CSS-Think-Tanks und anderer internationaler Denkfabriken nicht gäbe? Die öffentlichen wie die internen Debatten

um immer komplexer werdende internationale Probleme würden dann mit Sicherheit an Niveau verlieren und die Politik hätte keine Sparringspartner mehr. Dies hätte zweifellos gravierende Folgen für den politischen Entscheidungsprozess. Insofern sind die Think-Tanks, also auch derjenige des CSS, sehr wichtig.

WEBSITE

http://www.css.ethz.ch/policy_consultancy

CARIM: DIE MEDIATION VON KONFLIKTEN MIT RELIGIÖSEN DIMENSIONEN

von Owen Frazer

EINLEITUNG

Religion spielt in vielen heutigen Konflikten eine wichtige Rolle. Allerdings ist unklar, worin diese Rolle genau besteht. Daher ist es auch schwierig, Empfehlungen darüber zu entwickeln, wie genau Ansätze zur Lösung von Konflikten das Thema Religion berücksichtigen sollten. Das Programm *Culture and Religion in Mediation* (CARIM) am Center for Security Studies (CSS), dem Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik der ETH Zürich, setzt sich zum Ziel, genau diesen Herausforderungen zu begegnen. CARIM thematisiert das Zusammenspiel von Politik und Religion hinsichtlich Konfliktbewältigung und Mediation. Das Programm will an der Lösung gewaltsamer Konflikte Beteiligte dabei unterstützen, die Rolle der Religion besser zu verstehen, damit sie die entsprechenden Erkenntnisse in ihrer praktischen Arbeit berücksichtigen können.

URSPRÜNGE DES PROGRAMMS

CARIM ist eine gemeinsame Initiative des CSS und der Sektion für Religion, Politik und Konflikt in der Abteilung Menschliche Sicherheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Laut Bundesverfassung ist die Schweiz einer Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker verpflichtet. Sie verfügt daher über eine lange Tradition der Friedensarbeit. Mit der Gründung der Sektion für Religion, Politik und Konflikt im Jahr 2004 dehnte das EDA seinen Arbeitsbereich auf gewaltsame oder potenziell gewaltsame Konflikte aus, bei denen eine Wechselwirkung zwischen Religion und Politik zu beobachten ist. In der letzten Botschaft des Schweizer Bundesrates an das Schweizer Parlament hinsichtlich der Fortführung von Massnahmen

in Bezug auf die zivile Friedenskonsolidierung und die Förderung der Menschenrechte¹ wurden kürzlich «religiöse Faktoren, Weltanschauungen und Konfliktlösung» als besonderes Thema bestätigt. In diesem Zusammenhang wurde CARIM 2011 lanciert. CARIM stützt sich auf Methoden, die dem in acht Jahren gereiften praktischen Erfahrungsschatz der zuständigen EDA-Sektion entstammen. Diese Methoden sollen weiterentwickelt und verfeinert werden.

Das CSS und die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA pflegt bereits eine Tradition der engen Zusammenarbeit im Rahmen des *Mediation Support Project* (MSP), welches das CSS und Swisspeace zur Unterstützung von Schweizer Mediationsaktivitäten mit der Abteilung Menschliche Sicherheit zusammenbringt.² Ähnlich wie das MSP verbindet CARIM das weitverzweigte internationale Netzwerk und die Erfahrung des Schweizer EDA mit dem wissenschaftlichen Expertentum sowie den Netzwerken des CSS. Gleichzeitig erlaubt die gemeinsame Umsetzung von zwei verwandten Programmen allen beteiligten Einrichtungen, von den zwischen beiden Projekten existierenden Synergien zu profitieren.

TÄTIGKEITSFELDER

CARIM verfügt über drei thematisch miteinander verknüpfte Standbeine. Im ersten Tätigkeitsbereich geht es um unmittelbare Hilfestellung bei Konflikten, bei denen ein Wechselspiel zwischen Religion und Politik bedeutsam ist. Diese Unterstützung wird sowohl direkt den Konfliktparteien angeboten, aber auch Dritten, die in der Mediation und Konfliktbewältigung engagiert sind. In diesem Kontext kann es um Mediationstraining, Coaching, Unterstützung bei der Konzipierung eines Konfliktlösungsvorschlags, die Erforschung bestimmter Gesichtspunkte des Konflikts, die Vermittlung von Kontakten oder auch die Identifizie-

1 Siehe *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*. 29.6.2011. Absatz 3.2.1.4.

2 http://www.css.ethz.ch/research/research_projects/MSP. Siehe auch Mason, Simon J.A. / Siegfried, Matthias. *Mediation Support Project (MSP): Massgeschneiderte Verstärkung der schweizerischen Mediationskapazitäten*. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2008). S. 137–145.

rung von Experten handeln, die im weiteren Verlauf der Konfliktbearbeitung hilfreich sein können.

Zweitens ist CARIM im Bereich Forschungs- und Wissensverwaltung aktiv. Wissenschaftliche Analysen sollen das Wechselspiel zwischen Kultur, Religion und Politik und ihren Einfluss auf Konflikte besser verständlich machen. Zudem geht es CARIM um praktische Zusammenhänge. Vorgehensweisen und Erkenntnisse erfahrener Praktikerinnen und Praktiker aus unterschiedlichen Bereichen werden dazu ausgewertet.

Drittens geht es um den Aufbau von Kapazitäten. Kompetenzen und Erkenntnisse von Drittpersonen und politischen Entscheidungsträgern in Bezug auf ihre Beteiligung an Konflikten, die einem Wechselspiel zwischen Religion und Politik unterworfen sind, sollen verbessert werden.

RELIGION ALS WELTANSCHAUUNG

Bei Fragen über Religion und Konflikt gibt es verschiedene Herangehensweisen. Eine besteht darin, die Rolle der Religion vollkommen ausser Betracht zu lassen, aus dem Glauben heraus, dass sie entweder für Konfliktlösungsbemühungen bedeutungslos oder wegen ihrer übergrossen Komplexität nicht steuerbar sei. Obgleich immer noch üblich, verliert diese unter politischen Entscheidungsträgern und Praktikern aus dem Westen weit verbreitete Einstellung an Glaubwürdigkeit. In einer Welt, die zu über 80 Prozent aus einer Bevölkerung besteht, die sich mit einer religiösen Glaubensrichtung identifiziert, ist es zunehmend anerkannt, dass die Rolle der Religion nicht übergangen werden kann.³ Wachsende Bemühungen um eine Mitberücksichtigung des Religions-themas führen dazu, dass auch religiöse Führer in Konflikten an Bedeutung gewinnen. Ihre Bemühungen als Friedensvermittler werden zunehmend unterstützt. Ferner werden Organisationen des interkonfessionellen Dialogs wichtiger.

3 *The Global Religious Landscape, A Report on the Size and Distribution of the World's Major Religious Groups as of 2010*, Pew Research Center, Dezember 2012, <http://www.pewforum.org/global-religious-landscape-exec.aspx> (Abgerufen: 1.10.2013).

Das CARIM-Programm propagiert jedoch eine andere Herangehensweise. Statt eine Analyse von Religion entweder als zusätzliche Erschwernis oder als Quelle der Konfliktlösung anzubieten, bemüht sich das Projekt, die Rolle von Religion in breiteren Konfliktanalysen und mit Massnahmen zur Bewältigung von Konflikten zu berücksichtigen. Von der Vermutung ausgehend, dass herkömmliche Mediations- und Konfliktlösungsstrategien für eine angemessene Beschäftigung mit Konflikten, bei denen Religion eine Rolle spielt, unzureichend sind,

Ein Diskurs über Wertunterschiede kann dazu führen, diese zu verstärken und die Kluft zwischen den Parteien zu vertiefen.

strebt CARIM sowohl eine Verbesserung der vorhandenen Hilfsmittel als auch eine Erschliessung und Förderung neuer Konfliktlösungsansätze an. Als Ausgangspunkt arbeitet das Programm mit dem Begriff der «Weltanschauung» und betrachtet Religion als ein komplettes Bezugssystem, das von einer Gruppe und ihren Mitgliedern angenommen wird und ihnen erlaubt, mit einem bestimmten Verständnis für diese Welt in ihr zu leben. Dieser Ansatz führt dazu, dass sich die Aufmerksamkeit vor allem auf Konflikte richtet, bei denen die Konfliktparteien unterschiedliche Weltanschauungen vertreten.

Das von CARIM angenommene Religionsverständnis eignet sich besonders für die Mediation, weil es einem Vermittler erlaubt, dem Thema Religionszugehörigkeit und folglich den unterschiedlichen Weltanschauungen der am Konflikt beteiligten Parteien neutral und wertfrei zu begegnen. Es hilft auch dabei, die besonderen Herausforderungen hervorzuheben, die sich für Kommunikation und gegenseitiges Verstehen ergeben, wenn Konfliktparteien unterschiedliche Weltanschauungen vertreten. Denn jede Konfliktpartei wird ja ihren eigenen Bezugsrahmen für dieses Verstehen und ihre jeweilige Interpretation der Stellungnahmen und Aktionen der anderen Partei haben, was wiederum die Risiken einer Fehldeutung erhöht.

Ausgehend davon geht es CARIM im Kern darum, wie die in einen Konflikt verwickelten Akteure verschiedener Weltanschauungen dazu gebracht werden können, zu einer einvernehmlich vereinbarten friedlichen Koexistenz zu finden. In dieser Hinsicht hat sich bereits als Schlüsselprinzip herauskristallisiert, dass es sich bei den herkömmlichen

Ausgehend davon geht es CARIM im Kern darum, wie die in einen Konflikt verwickelten Akteure verschiedener Weltanschauungen dazu gebracht werden können, zu einer einvernehmlich vereinbarten friedlichen Koexistenz zu finden. In dieser Hinsicht hat sich bereits als Schlüsselprinzip herauskristallisiert, dass es sich bei den herkömmlichen

dialogzentrierten Ansätzen vielleicht nicht um die wirksamste Form des Engagements handelt. Zusätzlich zu den oben genannten kommunikativen Herausforderungen, die auftreten, wenn Konfliktparteien extrem weit auseinanderklaffenden Wertesystemen anhängen, kann es gut sein, dass ein Diskurs über eben jene Wertunterschiede nur dazu führt, diese weiter zu verstärken und so die Kluft zwischen den Parteien sogar zu vertiefen. Wesentlich wirksamer kann es dagegen sein, die verschiedenen Konfliktparteien dazu zu bewegen, gemeinsam Aspekte des Konflikts zu bearbeiten. Durch praxisorientierte gemeinsame Problemlösung anstatt Diskussion von theoretischen Unterschieden lässt sich Vertrauen aufbauen. So können praktische Wege des Zusammenlebens gefunden werden.⁴

AKTUELLE TÄTIGKEITEN

Die gegenwärtigen Aktionen der direkten Verfahrensunterstützung durch CARIM beziehen sich im Wesentlichen auf die Regionen in Vorderasien, den Nahen Osten und Nordafrika (zusammen als MENA bezeichnet) sowie Südostasien. In den dem MENA-Gebiet zugehörigen Regionen hat CARIM dem *Cordoba Now Forum*, das Aktivisten, Wissenschaftler und Praktiker an einen Tisch bringt, Weiterbildungs- und Vermittlungsunterstützung zukommen lassen.⁵ Zusammen mit der Cordoba-Stiftung in Genf hat CARIM auch Partnern geholfen, die in Ägypten Gewalttaten zwischen den Bevölkerungsgruppen zu verhindern suchen. In Südostasien analysiert das Programm gegenwärtig die Rolle des Buddhismus in der Politik von Thailand, Myanmar und Sri Lanka, um neue Ansatzpunkte für die Konfliktbewältigung in diesen Ländern zu finden. Auf globaler Ebene hat das Programm das *Islamic Charities Project* koordiniert. Dieses Projekt strebte ein differenzierteres Verständnis der von islamischen Wohlfahrtseinrichtungen geleisteten

4 Dieser Ansatz wird Diapraxis genannt. Zur Erklärung der Diapraxis-Methodologie siehe Bitter, Jean-Nicolas. Diapraxis in Different Contexts: A Brief Discussion with Rasmussen. In: *Politorbis Nr. 52: Religion in Conflict Transformation* (2011).

5 Das «Cordoba Now Forum» wird von der Cordoba-Stiftung in Genf und der EDA unterstützt. Für weitere Informationen: www.cordoue.ch (Abgerufen: 1.10.2013).

Arbeit an, mit besonderem Schwerpunkt bezüglich der Situation in den besetzten palästinensischen Gebieten.⁶

Kontinuierliche Forschungs- und Wissensverwaltung konzentriert sich auf die Entwicklung von Handlungsempfehlungen für Praktiker, zum Beispiel auf die Frage, wie die Rolle der Religion bei Konflikten einzuschätzen ist oder wie bei Konflikten, die mit religiös motivierten politischen Akteuren einhergehen, vermittelt werden kann. Diese Produkte werden einem breiten Publikum von Praktikern zur Verfügung gestellt. Überdies befinden sich Weiterbildungsmodule für die Konfliktarbeit mit religiösen Dimensionen in der Entwicklungs- und Prüfungsphase. Eine vorrangige Zielgruppe in dieser Testphase sind Berater für Menschliche Sicherheit des Schweizer EDA sowie Diplomaten, deren Arbeit in einem durch religiöse Konflikte geprägten Umfeld stattfindet.

FAZIT

Als Programm, das sich als praktischer Beitrag zur Friedensförderung versteht, ist es die Kombination aus wissenschaftlicher Forschung, Weiterbildung und Praxisorientierung, welche die Bedeutung der Arbeit von CARIM ausmacht. Mithilfe dieser Bemühungen zur Verbesserung von Ansätzen in der Mediation und der Bewältigung von Konflikten, bei denen Religion eine Rolle spielt, versuchen das CSS und das EDA einen zwar bescheidenen, aber dennoch wichtigen Beitrag zur Bewältigung gewaltsamer Konflikte zu leisten. Gleichzeitig soll die Reputation der Schweiz als innovativer Akteurin auf dem Gebiet der Friedensförderung gestärkt werden.

Weitere Informationen über CARIM sowie eine Aufstellung relevanter Publikationen finden sich hier: http://www.css.ethz.ch/research/research_projects/CARIM

6 Siehe Frazer, Owen. Friend Not Foe. In: *CSS Policy Perspectives* 1, Nr. 2 (2013). Schaeublin, Emanuel / Frazer, Owen. *Charity Under Threat? Zakat Institutions in the Occupied Palestinian Territory*. Juni 2012. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Zakat-Institutions-in-Occupied-Palestinian-Territory.pdf2> (Abgerufen: 1.10.2013).

AUTORINNEN UND AUTOREN

Owen Frazer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programm «Culture and Religion in Mediation» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist (Ko-)Autor von Studien wie «Friend not Foe» (*CSS Policy Perspectives* 1, Nr. 2, 2013), «Conflict Transformation in Practice» (Geneva: Cordoba Now Forum, 2013), «The Role of Religion in Civil Wars» (*ISN Special Reports*, 6.2.2013) oder «Somalia: Geringe Aussichten auf Frieden» (*CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 119, 2012).

Dr. Jonas Grätz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Think-Tank-Team «Global Security» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Seine Forschung befasst sich mit sicherheitspolitischen Aspekten von Energie und Wirtschaft sowie mit russischer Aussen- und Innenpolitik. Er ist Autor von *Russland als globaler Wirtschaftsakteur: Handlungsressourcen und Strategien der Öl- und Gaskonzerne* (München: Oldenbourg, 2013).

Dr. Jonas Hagmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Seine Forschung befasst sich mit der Schaffung und Verwendung sicherheitspolitischen Wissens in Europa. Seine Artikel erschienen unter anderem in *Security Dialogue*, *Contemporary Security Policy* und in der *Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik*.

Dr. Christian Nünlist leitet das Think-Tank-Team «Schweiz und Euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er beschäftigt sich mit Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik, transatlantischen Beziehungen und multilateraler Diplomatie. Er ist Mitherausgeber u.a. von *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–1975* (London: Routledge, 2008).

Johan Rochel, Jurist und Philosoph, Vize-Präsident *foraus* – Forum Aussenpolitik. Johan Rochel setzt sich in seiner Dissertation mit philosophischen Fragen der EU-Immigrationspolitik auseinander. Website: www.chroniques.ch

Ilyas Saliba ist Doktorand an der Berlin Graduate School for Social Sciences der Humboldt-Universität zu Berlin. Er war vormals Praktikant am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Stefan Schlegel ist Jurist und leitet das Programm Migration von *foraus* – Forum Aussenpolitik. Sein Dissertationsprojekt befasst sich mit der Möglichkeit, die ökonomische Analyse des Rechts auf das Schweizer Migrationsrecht anzuwenden. Blog: www.forausblog.ch

Dr. Oliver Thränert leitet den Think-Tank-Bereich des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, nukleare Abschreckung und Raketenabwehr. Er hat Artikel u.a. in *Survival*, *Contemporary Security Policy* und im *Bulletin of the Atomic Scientists* publiziert.

Dr. Lisa Watanabe ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Think-Tank-Team «Schweiz und Euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Ihre Forschung konzentriert sich auf politische Transformationsprozesse in Nordafrika und europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie ist Ko-Autorin von *Critical Turning Points in the Middle East: 1915–2015* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011).