

Ungeteiltes und freies Europa? Betrachtungen zur europäischen Friedensordnung zwischen Krise und Erneuerung aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik

Bern, 17.06.2015

**Rede von Bundesrat Didier Burkhalter auf Einladung der Schweizerischen
Gesellschaft für Aussenpolitik (Es gilt das gesprochene Wort)**

Frau Präsidentin

Herr Rektor

Liebe Studierende

Meine Damen und Herren

In der Schweiz entsteht Aussenpolitik immer im Dialog. Das entspricht unserer politischen Kultur. Und das ist mir auch ein grosses persönliches Anliegen.

Der Einladung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik für diese Diskussion mit Ihnen heute Abend bin ich besonders gerne gefolgt. Die SGA leistet einen wichtigen Beitrag an die aussenpolitische Meinungsbildung in der Schweiz. Für dieses Engagement möchte ich Ihnen danken.

Ich freue mich ganz besonders, diesen Anlass mit Studierenden zu bestreiten. Eine Hauptaufgabe der Politik ist es, gute Perspektiven für junge Menschen und die Generationen nach uns zu schaffen. Der Austausch mit der Jugend über die Schweiz und ihre Aussenpolitik ist wichtig. Mein Dank gilt deshalb auch der Universität Bern für diese freundliche Einladung.

Die Welt ist in den letzten Jahren instabiler und unberechenbarer geworden. Insbesondere im regionalen Umfeld der Schweiz lässt sich eine Anhäufung von Krisen beobachten.

In der südlichen Nachbarschaft Europas toben Kriege in Syrien, im Irak, im Jemen und in Libyen. Statt der erhofften Demokratisierung prägen Staatszerfall, dschihadistischer Terrorismus und geopolitische Friktionen das Bild. Eine stabile

regionale Ordnung für den Nahen und Mittleren Osten ist nicht in Sicht. Schlechte Regierungsführung und Perspektivlosigkeit auch in vielen afrikanischen Staaten haben zu einer Süd-Nord-Migration beigetragen, die Europa inklusive die Schweiz vor grosse Herausforderungen stellt.

Auch an den östlichen Rändern Europas haben sich Krisen akzentuiert. Mit der Ukraine Krise ist Krieg auf unseren Kontinent zurückgekehrt. Zwischen Russland und dem Westen droht eine längere Eiszeit. Im Unterschied zum Nahen und Mittleren Osten gelang es Europa zwar, in den vergangenen Jahrzehnten eine regionale Friedensordnung zu schaffen. Aber diese Friedensordnung steckt in einer schweren Krise und droht zu erodieren, mit unmittelbaren Folgen auch für die Schweiz.

All diese Krisen haben eigene Ursachen und Ausprägungen. Und doch ist die aktuelle Anhäufung solcher Brennpunkte kein Zufall. Sie ist Ausdruck eines tektonischen weltpolitischen Wandels: Die durch die Globalisierung bedingte Diffusion von Macht eröffnet für viele Staaten Entwicklungschancen; sie lässt aber auch eine multipolare Welt entstehen, für die sich vorerst keine stabile internationale Ordnung abzeichnet.

Gleichzeitig erstarken nichtstaatliche Akteure. Dies betrifft positive Kräfte der Zivilgesellschaft genauso wie kriminelle und terroristische Gruppierungen. Die Vielzahl von Akteuren trägt dazu bei, dass die internationalen Beziehungen komplexer und unübersichtlicher werden.

Es kann daher nicht verwundern, dass die internationale Diplomatie derzeit so beansprucht ist wie noch selten.

Dies gilt auch für die Schweiz. Die Förderung von Frieden und Sicherheit wird eine immer wichtigere Aufgabe der Schweizer Aussenpolitik. Wir müssen und wollen einen Beitrag an die Bewältigung der krisenhaften Entwicklungen um uns herum leisten. Denn diese Entwicklungen gefährden auch unsere Freiheit, unsere Sicherheit und unseren Wohlstand.

Das Erfolgsmodell Schweiz hängt in erster Linie davon ab, dass wir im Inneren die richtigen Weichen stellen. Wir brauchen aber auch einen stabilen internationalen

Rahmen und eine regelbasierte internationale Ordnung. Als stark vernetztes und exportorientiertes Land, das in Vielem von der Globalisierung profitiert, ist es im Interesse der Schweiz, sich für Frieden und Sicherheit zu engagieren.

Ein solches Engagement ist auch ein Gebot der Solidarität. Wenn ich im Ausland bin, sehe ich immer wieder, wie gut es der Schweiz tatsächlich geht. Wie glücklich wir uns schätzen können, in einem Land ohne Krieg und Hunger zu leben. Ich sehe, wie sehr man uns beneidet um unseren hohen Lebensstandard, unsere Wirtschafts- und Innovationskraft, unsere tiefe Arbeitslosigkeit, unsere Schulen und unsere politische Stabilität. Und ich sehe, wie sehr man das Schweizer Engagement für Frieden, für Entwicklung und für die Linderung humanitärer Not schätzt.

Die 15 mit Schweizer Fahnen markierten Lastwagen, die im vergangenen Monat als erster Konvoi die Kontaktlinie im Osten der Ukraine überquerten, brachten den Menschen beidseits des Konflikts etwas Hoffnung, dass mehr humanitäre Hilfe möglich ist, trotz aller politischen Bruchlinien. Ein zweiter Schweizer Konvoi wird, wenn es die Sicherheitslage zulässt, nächste Woche losfahren. Mit dieser Hilfsaktion will die Schweiz die Trinkwasseraufbereitung für 3.5 Millionen Menschen im Gebiet Donetsk für ein halbes Jahr sicherstellen. Das ist gelebte und praktische Humanität.

Als Vorsitzender der OSZE im vergangenen Jahr ist mir Eines besonders klar geworden: Mit einer Aussenpolitik, die gleichzeitig eigenständig und mitgestaltend ist, kann die Schweiz viel bewegen. Als europäischer Staat, der für westliche Werte eintritt, aber nicht Mitglied der EU und der NATO ist, nimmt die Schweiz eine spezifische Rolle in der Friedensförderung wahr. Sie kann im krisengeprägten Umfeld Brücken bauen und Beiträge an Frieden und Sicherheit leisten, die nützlich und relevant sind.

Wir verfügen über gute Voraussetzungen, um unser Engagement in diesem Bereich weiter zu stärken. Die Schweizer Diplomatie besitzt viel Erfahrung und Kompetenz in der Friedensförderung. Der OSZE-Vorsitz hat geholfen, unsere Kontakte zu wichtigen Akteuren und unsere Glaubwürdigkeit weiter zu stärken. Die Beiträge der Schweiz sind gefragt. Dank ihrem breiten Aussennetz ist sie global präsent. Und ihr Engagement ist innenpolitisch gut verankert.

Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig. Innen- und Aussenpolitik sind in der Schweiz eng verschränkt. Schweizer Aussenpolitik ist bürgernah. Die inneren Stärken unseres Landes sind auch Leitthemen unserer Aussenpolitik. Konkret heisst das: Wir setzen uns ein für Dialog und eine Kompromisskultur, für Einbindung und Machtteilung, für Menschenrechte und Menschlichkeit, für Demokratie und eine Zählung der Mächtigen durch das Recht. Ein Blick auf die aktuelle Konfliktkarte genügt um zu sehen, wie wichtig diese Aspekte für die Bewältigung vieler Krisen sind. Schweizer Aussenpolitik hat eine echte „innere“ Stärke.

Die zivile Friedensförderung geniesst eine breite innenpolitische Abstützung. Ich erfahre dies in vielen persönlichen Begegnungen – auf Spaziergängen, an Veranstaltungen und anderswo –, in denen ich immer wieder auf die konstruktive Rolle der Schweiz in der Welt angesprochen werde.

Auch das Parlament zeigt immer viel Unterstützung, unter anderem mit Rahmenkrediten, die Kontinuität im schweizerischen Engagement ermöglichen.

Gemäss einer jährlichen Umfrage der ETH unterstützen dieses Jahr jeweils 78% der Befragten die Aussagen, wonach die Schweiz mehr in Konflikten vermitteln und bei internationalen Konferenzen eine aktivere Rolle spielen sollte. In beiden Fällen handelt es sich im langjährigen Vergleich um Höchstwerte. Mehr als zwei Drittel der Befragten sind zudem der Ansicht, dass sich die Schweiz stark in der Entwicklungshilfe engagieren sollte.

Die Ergebnisse dieser Umfrage sind ein weiteres Indiz dafür, dass sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger eine Schweiz wünschen, die neutral und solidarisch ist, sich für Frieden und Sicherheit einsetzt und entsprechende Verantwortung übernimmt: „Neutralité, solidarité, responsabilité“. Das ist ganz im Sinne der Aussenpolitischen Strategie des Bundesrats und seiner Ziele für die neue Legislatur, die der Sicherheit und der internationalen Stabilität einen hohen Stellenwert einräumen.

Meine Damen und Herren

Die Schweizer Diplomatie ist bei zahlreichen Krisen und Konflikten in der einen

oder anderen Form in die Lösungssuche involviert. Denken wir an die Nuklearverhandlungen in Lausanne. An die Syrien-, Libyen- oder die anstehenden Jemen-Gespräche in Genf. An unser Engagement für eine innerpalästinensische Versöhnung. An unsere Friedensförderungsmassnahmen in Nordafrika, in Mali, in Burundi, im Westbalkan oder in Myanmar.

Heute Abend will ich aber über jene Krise sprechen, die mich am meisten beschäftigt. Ich meine die Krise der europäischen Friedensordnung, die sich an der Ukrainekrise entzündet hat aber auch die pan-europäische Sicherheit betrifft (und mittelfristig gar das globale multilaterale Gefüge negativ beeinträchtigen kann).

Als OSZE-Vorsitzende war die Schweiz besonders stark in die Bemühungen zur Entschärfung dieser Krise involviert. Wir engagieren uns auch dieses Jahr als Mitglied der OSZE-Troika (zusammen mit Serbien und Deutschland) und werden weiterhin unsere Beiträge leisten, via OSZE und bilateral.

Eine längerfristige Spaltung und weitere Eskalation zwischen Russland und dem Westen wäre von besonderer Tragweite für die Stabilität in unserem regionalen Umfeld, für die Sicherheit unseres Landes und für die Chancen unserer Wirtschaft.

Die Schweiz will dazu beitragen, eine solche Negativentwicklung zu verhindern. Wir wollen die europäische Friedensordnung stärken und widerstandsfähiger machen. Sicherheit in Europa muss wieder zu einem gemeinsamen Projekt werden.

Die Ukrainekrise entwickelte sich letztes Jahr mit atemberaubender Geschwindigkeit. Die Lösung dieser Krise und die Erneuerung der europäischen Friedensordnung werden hingegen lange dauern. Konstruktive Lösungsvorschläge, wie die pan-europäische Sicherheit gestärkt werden kann, sind derzeit Mangelware. Auch die Schweiz hat kein Patentrezept. Die Problemlagen sind kompliziert – und die Bereitschaft über eine gemeinsame Zukunft nachzudenken ist gering, solange die Ukrainekrise nicht gelöst ist.

Genau an diesem Punkt setzt die Schweiz aber an. Wir sind der Meinung, dass die Ukrainekrise nur dann gelöst werden kann wenn parallel dazu Grundfragen der europäischen Sicherheit geklärt werden.

Deshalb haben wir am OSZE-Ministerrat in Basel ein Panel mit 15 Persönlichkeiten initiiert und gemeinsam mit den Troika-Partnern mandatiert, Vorschläge für eine Stärkung der gemeinsamen Sicherheit im euroatlantischen und eurasischen Raum zu erarbeiten. Ich war heute Morgen in Wien, wo das von Botschafter Ischinger geleitete Panel seinen Zwischenbericht vorstellte, der wertvolle Vorschläge für eine Stärkung der OSZE enthält.

Bis zum Ende dieses Jahres wird das Panel seinen Hauptbericht verfassen, der sich mit den Grundfragen der europäischen Sicherheit auseinandersetzt. Es ist dies eine schwierige, aber sehr wichtige Arbeit, für die wir dankbar sind.

Die Schweiz will aber auch selber zu einer Diskussion über die europäische Sicherheit beitragen und mögliche Brücken bauen. Im EDA arbeiten wir an einer Reihe von Ansätzen. Heute Abend möchte ich Ihnen einige dieser Ansätze erläutern. Es handelt sich um eine Art Werkstattbericht – wir stehen am Anfang eines längeren Prozesses.

Um unsere Lösungsvorschläge einordnen zu können, müssen wir uns zunächst mit den Ursachen der Krise auseinandersetzen. Die Erklärungsmuster, wie es zur jetzigen Situation kommen konnte, sind in den letzten Monaten immer einseitiger geworden. Schuldzuweisungen und geringe Selbstkritik prägen die Debatten. Eine nüchterne Analyse des Vergangenen ist aber Voraussetzung für eine sachliche Debatte über die Zukunft der europäischen Sicherheit.

Beginnen wir also mit einem Blick auf die europäische Friedensordnung, wie sie nach dem Ende des Kalten Krieges Gestalt angenommen hat. Was sind die Grundlagen dieser Friedensordnung?

Da sind zunächst die Helsinki-Prinzipien. Sie wurden bereits in den frühen 1970er Jahren im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Genf verhandelt und 1975 als Teil der Schlussakte von Helsinki von den 35 KSZE-Staaten angenommen. In diesem KSZE-Prozess ging es darum, die Zweiteilung Europas durch die Etablierung gemeinsamer Grundregeln und eines kooperativen und umfassenden Sicherheitsverständnisses zu relativieren.

Die Helsinki-Prinzipien basieren teilweise auf Prinzipien der UNO-Charta wie der

Souveränität, der territorialen Integrität und dem Verzicht auf Gewaltanwendung. Sie gehen aber darüber hinaus und postulieren, dass die Achtung der Menschenrechte eine Voraussetzung ist für friedliche zwischenstaatliche Beziehungen. Die Helsinki-Grundakte hatte ihren Anteil daran, dass der Ost-West-Konflikt weitgehend gewaltfrei endete.

Der Fall der Berliner Mauer 1989 markierte eine Zeitenwende in Europa. Neben der Wiedervereinigung Deutschlands stand dabei die Stärkung der pan-europäischen Sicherheitskooperation im Zentrum.

In der „Charta von Paris für ein neues Europa“ vom November 1990 bestätigten die KSZE-Staaten die Helsinki-Prinzipien als ein Kernelement der neuen Friedensordnung. Sie bekräftigten, dass das Zeitalter der Konfrontation und Teilung Europas überwunden sei und ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit begonnen habe.

Im „ungeteilten und freien Europa“ sollten zwischenstaatliche Beziehungen künftig auf Respekt und Zusammenarbeit gründen. Europe whole and free. L'Europe entière et libre.

Neu in der Pariser Charta war insbesondere die Anerkennung der Demokratie als gemeinsame Grundlage europäischer Sicherheit. Ebenfalls wurde neu das Recht jedes Staates auf freie Bündniswahl erwähnt. Zudem leitete die Charta den Übergang vom KSZE-Prozess in eine Organisation ein, wobei die OSZE und ihre neuen Institutionen den Sicherheitsdialog intensivieren und die Teilnehmerstaaten bezüglich Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit unterstützen sollten.

Nach dem Pariser Gipfel folgten 1991 zwei weitere historische Ereignisse: Die Auflösung des Warschauer Pakts und der Zerfall der Sowjetunion. Die folgenden eineinhalb Jahrzehnte waren geprägt durch die Osterweiterungen von EU und NATO, die von 12 respektive 16 auf je 28 Mitglieder anwuchsen. Neben den mittel- und osteuropäischen Staaten integrierten sich mit den Baltischen Staaten auch drei der 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion in die westlichen Institutionen. Sie alle strebten nach Sicherheit, Freiheit und Wohlstand.

Da die NATO und die EU zu sicherheitspolitischen Kristallisationspunkten im neuen Europa wurden, entwickelten sich die OSZE und das Konzept eines ungeteilten europäischen Sicherheitsraums weniger stark als von manchen erhofft oder erwartet. Allerdings schufen die NATO und die EU mit Russland eigene Formen von kooperativer Sicherheit, um die Folgen der Erweiterung abzumildern.

So unterzeichneten die NATO und Russland 1997 eine Grundakte über Gegenseitige Beziehungen. Darin kündigen sie den Aufbau einer starken und gleichberechtigten Partnerschaft bei gleichzeitiger Stärkung der OSZE an. Auch formulieren sie das Ziel, einen „gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflussphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken“. Fünf Jahre später wurde der NATO-Russland-Rat geschaffen, der eine enge Abstimmung in strategischen Fragen ermöglichen und die Zusammenarbeit fördern sollte.

Die EU ihrerseits unterzeichnete mit Russland 1994 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Später folgte das Konzept zur Schaffung von vier „gemeinsamen Räumen“ (Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äussere Sicherheit; Forschung und Bildung), noch später der Beschluss, eine Modernisierungspartnerschaft aufzubauen.

Der Beitritt Russlands in den Europarat 1996 und seine Aufnahme in die G-8 zwei Jahre später können ebenfalls als Teil der europäischen Friedensordnung verstanden werden.

Einen vorläufigen Abschluss der Grundlegung der europäischen Friedensordnung bildete die an einem OSZE-Gipfel in Istanbul verabschiedete Europäische Sicherheitscharta von 1999. Vor dem Hintergrund der Kriege im Balkan und in Tschetschenien plädierte diese Charta einmal mehr für eine Stärkung der OSZE und ihrer operativen Fähigkeiten. Auch stellte sie in Aussicht, dass ein unteilbarer OSZE-Sicherheitsraum ohne Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau geschaffen werden soll. Schliesslich wurde in Istanbul auch eine wichtige Übereinkunft unterzeichnet zur Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa an die neuen regionalen Begebenheiten.

Meine Damen und Herren

Von diesen hehren Absichten ist seither Vieles Stückwerk geblieben. Europas Friedensordnung blieb fragil. Das Vertrauen zwischen Russland und dem Westen hat dabei sukzessive abgenommen. Bezeichnenderweise ist der wichtige Vertrag von Istanbul über konventionelle Rüstungskontrolle nie in Kraft getreten.

Es gibt viele Erklärungen warum sich kein stabilerer gesamteuropäischer Sicherheitsrahmen entwickeln liess. Wichtig scheint mir dies: Über zwei Schlüsselfragen der europäischen Sicherheit liess sich nie eine Verständigung finden:

Die erste Frage betrifft Russlands Rolle in Europa. Moskau erwartete von einer Partnerschaft mit dem Westen eine weitgehende Mitsprache in strategischen Fragen. Der Westen seinerseits bot Konsultationen und Kooperation an, nicht aber eine Vetomöglichkeit für Russland.

Diese Kluft der Erwartungen manifestierte sich umso deutlicher, als die beiden Seiten in wesentlichen Themen immer wieder unterschiedlicher Meinung waren. Ob Raketenabwehr, Osterweiterung, umstrittene Militärinterventionen oder politische Unabhängigkeitserklärungen – immer wieder kam es zu schwerwiegenden Differenzen und Vorwürfen.

Es war eine strategische Entfremdung (nach einer vielleicht nur oberflächlichen Annäherung): Russland – ein Land von 11 Zeitzonen und grossem Geschichtsbewusstsein – sprach von westlicher Arroganz und monierte eine mangelnde Berücksichtigung seiner Interessen. Im Fokus der Kritik waren meist die NATO und die USA, deren Führungsrolle in Europa und der Welt Moskau immer wieder in Frage stellte.

Der Westen seinerseits musste zur Kenntnis nehmen, dass Russland – wie auch einige andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion – keinen liberal-demokratischen Weg einschlug und sich auf der Basis seines Ressourcenreichtums wieder verstärkt als eigenständige Grossmacht positionierte. Waren die 1990er Jahre aus westlicher Sicht eine Zeit des gemeinsamen Aufbruchs, werden sie im russischen Gedächtnis als Zeit der Ohnmacht und des Chaos in Erinnerung bleiben. Die vermehrte Abgrenzung Russlands vom Westen und dessen Werten hatte dabei nicht nur

aussenpolitische Gründe sondern entsprach auch einem innenpolitischen Wandel.

Im Zuge dieses innenpolitischen Wandels sowie der Osterweiterung von NATO und EU rückte in den letzten Jahren eine zweite Grundfrage europäischer Sicherheit in den Vordergrund. Es handelt sich dabei um die Frage nach der subregionalen Friedensordnung für die Länder der gemeinsamen Nachbarschaft der EU und Russlands.

Quer durch Europa zieht sich ein Band von Nachfolgestaaten der Sowjetunion, deren Zukunft zwischen Russland und dem Westen zunehmend umstritten ist. Dieses Band zieht sich von der Ukraine, Weissrussland und Moldawien bis hin zu den südkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan.

Es handelt sich um eine Zone der Unsicherheit, aber auch um eine Zone multipler Identitäten und der ethnischen und politischen Vielfalt. Beides manifestiert sich in verschiedenen langjährigen Konflikten, die nur teilweise „eingefroren“ sind und die nicht zu „vergessenen“ Konflikten werden dürfen.

Dem Westen und Russland ist es nicht gelungen, eine gemeinsame Vision für diese Region zu entwickeln. Vier Monate nachdem die NATO der Ukraine und Georgien 2008 eine Mitgliedschaftsperspektive in Aussicht stellte, kam es zum Georgienkrieg und der Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch Russland. Moskau zog rote Linien und warf der NATO eine Einkreisungsstrategie vor. Russlands Anspruch auf Einflusswahrung in seiner Nachbarschaft ist seither immer deutlicher zu Tage getreten.

Dies zeigt sich auch im wirtschaftlichen Bereich. Dort hat sich eine Konkurrenzsituation entwickelt, die zumindest aus russischer Sicht auch geopolitisch konnotiert ist.

Mit der 2009 lancierten Östlichen Partnerschaft bietet die EU den betroffenen Staaten bei fortschreitender politischer und wirtschaftlicher Transformation die Perspektive eines schrittweisen Zugangs zum Binnenmarkt (nicht aber eine Beitrittsperspektive). Mit den entsprechenden Assoziierungs- und umfassenden Freihandelsabkommen ist eine Angleichung der Rechtsvorschriften der betroffenen Länder an EU-Normen verbunden.

Russland hat mit der Eurasischen Union ein eigenes Integrationsmodell entwickelt. Dieses setzt auf eine eigene technische Standardisierung, führt Schutzzölle ein und ist politisch als Alternative zur Westintegration der EU konzipiert. Die Staaten der Region wurden mit einer schwierigen Entweder-Oder-Situation konfrontiert.

Es wäre falsch, vom Georgienkrieg zur Ukraine Krise eine direkte Linie zu ziehen. Nach diesem Krieg gab es verschiedene Initiativen, um die pan-europäische Sicherheit wieder zu stärken. Präsident Medwedew schlug einen – kontroversen – Umbau der europäischen Sicherheitsarchitektur und einen rechtsverbindlichen Europäischen Sicherheitsvertrag vor. Zusammen mit Bundeskanzlerin Merkel regte er auch eine verstärkte Sicherheitskooperation zwischen der EU und Russland an. Präsident Obama sprach von einem „Reset“ mit Russland, Präsident Putin seinerseits schlug 2010 eine Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok vor.

Die OSZE ihrerseits lancierte den Korfu-Prozess, um Wege zur Stärkung von kooperativer Sicherheit zu diskutieren. Diese Korfu-Debatten waren konstruktiv. Aber sie verliefen im Sand, wie die erwähnten anderen Initiativen auch. Am letzten OSZE-Gipfel in Astana vor fünf Jahren konnten sich die Teilnehmerstaaten nicht darauf einigen, einen weitgehend vorverhandelten Aktionsplan zu verabschieden.

Zu gross war der Vertrauensverlust, zu gross die Differenzen, zu wenig ausgeprägt wohl auch das Bewusstsein, dass Europa eine Sicherheitskrise droht. Aussereuropäische Krisen bestimmten in jenen Jahren die Agenda, Fragen europäischer Sicherheit kamen meist nachgelagert.

Meine Damen und Herren

Die Ukraine Krise kam also nicht aus dem Nichts. Die Wurzeln der Krise der europäischen Friedensordnung gehen weit zurück. Und doch wurden wir von der Ukraine Krise überrascht. Niemand ahnte wie weit Russland gehen würde um seinen Interessen in der Nachbarschaft Geltung zu verschaffen.

Gewiss: Die Ukraine Krise hat eine innenpolitische Dimension – die Maidan-Revolution war ein Aufschrei gegen schlechte Regierungsführung und gleichzeitig der Kulminationspunkt eines langen Ringens des Landes um seine Positionierung

zwischen Russland und Europa.

Zentral für das Verständnis der Krise ist aber die internationale Dimension, wie ich sie vorhin beschrieben habe.

Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und der von Russland geschürte Gewaltkonflikt in der Ostukraine haben Europas Friedensordnung im Mark getroffen. Moskau erachtet die Hinwendung der Ukraine zu westlichen Institutionen und Werten als eine Bedrohung und scheut kein Mittel, um eine solche Entwicklung zu verhindern. Diese Vetopolitik rechtfertigt Russland mit dem Hinweis auf eine gemeinsam gelebte Geschichte, ethnisch-kulturelle Bindungen und ein Schutzbedürfnis der russischen Minderheit und der russischen Sprache.

Die Folgen der Ukrainekrise sind gravierend. Sie betreffen natürlich in erster Linie die Ukraine selbst. Die Trümmer des abgeschossenen Passagierflugzeugs, die vielen von Angst, Verzweiflung und Not gezeichneten Gesichter, der Tod des Schweizer IKRK-Mitarbeiters – der Schrecken des Krieges zeigt sich in vielen Facetten. Auch darin, dass die Donbass Arena in Donetsk, in der noch vor drei Jahren Spiele der Fussball-Europameisterschaft ausgetragen wurden, heute ein Verteilzentrum für Hilfsgüter ist.

Die Ukraine sieht sich dabei nicht nur mit einer Missachtung seiner Souveränität und territorialen Integrität sondern auch mit einem grossen Reformbedarf und enormen wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert.

Die Ukrainekrise hat aber auch die europäische Sicherheit in eine tiefe Krise gestürzt. Von einer strategischen Partnerschaft zwischen dem Westen und Russland ist keine Rede mehr. Statt kooperativer Sicherheit prägen Sanktionen und militärische Verteidigungsmassnahmen das Bild.

Militärische Provokationen bergen ein hohes Eskalationspotential. Dialog und Zusammenarbeit im Nato- und EU-Rahmen wurden auf ein Minimum reduziert. Aus den G8 wurden wieder die G7.

Wohin das alles führt, weiss niemand. Eine längere wirtschaftliche Schwächung und politische Isolierung Russlands drohen dessen Hinwendung zu einer

revisionistischen Politik zu verstärken. Das russische Selbstverständnis definiert sich zunehmend über Distanz zum Westen. Das gibt Anlass zu Sorge.

Die Ukrainekrise führte aber auch zu einer Wiederentdeckung der OSZE. Sie ist die einzige Organisation, die alle relevanten Staaten der Krise an einem Tisch zusammenbringt. Mit ihren 57 Teilnehmerstaaten hat sie sich als nützliche Brücke zwischen der euro-atlantischen und der eurasischen Region erwiesen.

Die OSZE ist zum wichtigsten internationalen Akteur des Krisenmanagements in der Ukraine geworden. Dass sie mit dem Schweizer Vorsitz im letzten Jahr doppelt unabhängig war, erwies sich als grosser Vorteil.

Die Ukrainekrise stand von Beginn weg im Zentrum unseres Vorsitzjahrs. Als ich im Februar vor dem UNO-Sicherheitsrat die Prioritäten des Schweizer OSZE-Vorsitzes erläuterte, nahmen unsere Ansätze zur Entschärfung dieser Krise – etwa die Entsendung eines Sondergesandten und die Bildung einer Kontaktgruppe – bereits viel Platz ein. Das ganze Jahr hindurch hat die Schweiz inklusiven Dialog und die Verwendung des OSZE-Instrumentariums gefördert.

Erstmals seit mehr als zehn Jahren ist es gelungen, im Konsens eine grosse Feldmission zu lancieren. Der Special Monitoring Mission kommt in den Bemühungen um Deeskalation und der Verifizierung des Waffenstillstands eine zentrale Rolle zu. Ihre täglichen Berichte gehören zu den wichtigsten unabhängigen Informationsquellen in dieser Krise. Dank ihren Kontakten zu allen Konfliktakteuren leistet die SMM auch wertvolle Vermittlungsdienste vor Ort, etwa wenn es um den Austausch von Gefangenen geht.

Ich möchte der SMM Leitung – dem türkischen Botschafter Apakan und seinem Schweizer Stellvertreter Alexander Hug – und den gegen 500 Beobachtern (12 davon aus der Schweiz) für ihre wichtige Arbeit danken. Ihr Engagement für das Wohl der Menschen in der Ukraine verdient unseren grossen Respekt.

Im Namen des Bundesrats möchte ich an dieser Stelle auch die Arbeit von Botschafterin Heidi Tagliavini verdanken. Die Trilaterale Kontaktgruppe, bestehend aus Vertretern des OSZE-Vorsitzes, der Ukraine und Russland, ist als permanentes Dialog- und Arbeitsorgan von grösster Bedeutung für die Umsetzung

einer tragfähigen politischen Lösung, wie sie in den Minsker Vereinbarungen vorgezeichnet wurde.

Botschafterin Tagliavini hat sich bei der Erfüllung ihres herausfordernden Mandates für den Frieden in der Ukraine ausserordentliche Verdienste erworben. Sie hat massgeblich dazu beigetragen, dass der schwierige Friedensprozess trotz Rückschlägen vorangekommen ist. Ihre unermüdliche und wichtige Arbeit ist auch zu einem international wahrgenommenen Beispiel dafür geworden, wie nützlich ein Engagement der Schweiz für Frieden und Sicherheit sein kann. Für all das gebührt Frau Tagliavini, die ihren Rücktritt angekündigt hat, unser grosser Dank.

Meine Damen und Herren

In der Ukrainekrise zeichnet sich keine rasche Lösung ab. Aber die Schweiz setzt sich auch nach dem OSZE-Vorsitz dafür ein, diese Krise und die Krise der europäischen Sicherheit zu überwinden.

Und damit komme ich zur Frage, wie Europas Friedensordnung gestärkt und erneuert werden kann.

Vier Dinge sind klar für mich:

Erstens, eine tragfähige Sicherheit in Europa kann es nur mit allen europäischen Staaten inklusive Russland geben. Sicherheit also mit und nicht gegen Russland.

Zweitens, um Sicherheit wieder mit Russland bauen zu können und die europäische Friedensordnung zu stärken, ist der politische Wille aller Staaten erforderlich. Alle müssen wollen und alle müssen überzeugt sein, dass es machbar ist.

Drittens bin ich, wie schon erwähnt, überzeugt, dass wir die Krise mehr als bisher auf ihren verschiedenen Ebenen gleichzeitig angehen müssen: lokal – Ukraine, sub-regional – gemeinsame Nachbarschaft EU-Russland, regional – pan-europäischen Ebene.

Viertens kommt der OSZE bei all diesen Ebenen eine wichtige Rolle zu.

Beginnen wir mit der lokalen Ebene der Ukrainekrise. In der Ostukraine bleibt die Lage schwierig. Die Zeichen stehen wieder auf Eskalation. Es gibt wieder mehr Brennpunkte, die Kämpfe verschärfen sich, schwere Waffen werden an die Front gebracht. Beide Seiten beschuldigen sich gegenseitig, auch der Ton zwischen Russland und dem Westen verschärft sich wieder.

Für mich bleibt klar: mehr Waffen bringen nicht mehr Stabilität. Nur mit einer vollständigen Umsetzung aller Minsker Verpflichtungen lässt sich der Konflikt lösen. Hier stehen alle Seiten in der Pflicht, weniger selektiv an die Umsetzungsarbeiten ranzugehen. Auch braucht es mehr Pragmatismus, um in der Trilateralen Kontaktgruppe und ihren Arbeitsgruppen trotz Differenzen in Status-Fragen konkrete Fortschritte erzielen zu können.

Die Schweiz wird die SMM und die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe weiterhin nach Kräften unterstützen. Wir stärken aber auch unser bilaterales Engagement. Diesen Montag haben wir eine neue Vierjahresstrategie für unsere Kooperation mit der Ukraine veröffentlicht. Die Schweiz wird sich vermehrt auch bilateral für Dialog und Versöhnung einsetzen. Andererseits tragen wir dem Umstand Rechnung, dass die Ukraine nicht nur Frieden sondern auch Reformen und Entwicklung braucht. Bessere Regierungsführung und bessere Perspektiven für die Menschen sind Voraussetzung dafür, dass die Bürger Vertrauen in den Staat gewinnen.

Eine Kernfrage, die in Minsk ausgeklammert wurde, betrifft die Zukunft der Ukraine zwischen dem Westen und Russland. Ein erfolgreicher Abschluss des Minsk-Prozesses dürfte wesentlich davon abhängen, dass die betroffenen Akteure auch dieses Thema aufgreifen. Dies bringt mich zur zweiten, sub-regionalen Ebene von Massnahmen zur Stärkung der europäischen Sicherheit.

Es ist dies die Frage nach einer tragfähigen Ordnung für die Staaten in der heutigen Zone der Unsicherheit.

Mit einer Aufnahme dieser Staaten in die EU und die NATO ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Mit dieser Feststellung stelle ich keineswegs die freie Allianzwahl aller OSZE-Staaten in Frage. Aber wir müssen vom Realistischen ausgehen wenn wir nach Wegen suchen, wie die wirtschaftlichen und

sicherheitspolitischen Perspektiven dieser Staaten in den kommenden Jahren verbessert werden können.

Im EDA verfolgen wir hierfür verschiedene Pisten unter dem Stichwort Konnektivität. Ziel muss sein, dass diese Staaten als Brücken und nicht als Grenzen (und schon gar nicht als Konfliktherde) fungieren. Konnektivität als Alternative zu Nullsummenlösungen. Auch solche Ansätze sind aber nur umsetzbar, wenn alle Beteiligten dies wollen und wenn sie bereit sind, den multiplen Identitäten und Bindungen in diesem Raum Rechnung zu tragen und diese als Bereicherung und nicht als Belastung sehen.

Eine wichtige Dimension der Konnektivität betrifft die Wirtschaft. Das Beispiel Ukraine hat gezeigt, wie Handelsfragen sicherheitspolitisch relevant werden können.

Für diese Staaten sind inklusive Handelsregime, die Handel auf keine Seite einschränken, von besonderer Wichtigkeit. Die Herangehensweise an diese Fragen stellt heute ein Kernthema der europäischen Sicherheit dar.

Die OSZE ist zwar keine Wirtschaftsorganisation, aber sie befasst sich mit wirtschaftlichen Fragen der Sicherheit. Als inklusive Diskussionsplattform sollte sie vermehrt für solche Konnektivitätsfragen genutzt werden. Die Schweiz strebt eine Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE und deren Weiterentwicklung in Richtung Konfliktbearbeitung an.

Klar ist: Die eigentlichen Probleme lösen müssen die Direktinvolvierten. Der Ausgang der aktuellen Dreiergespräche zwischen der EU, Russland und der Ukraine, die sich unter anderem um eine Konvergenz von technischen Regulationen und Standards sowie von Zollinformationssystemen drehen, dürfte wegweisend sein, auch für andere Staaten in der heutigen Zone der Unsicherheit.

Wenn es gelingt, diesen Weg zu gehen, und das halte ich für wichtig, dann wird ein solcher Prozess mit Massnahmen zur Vertrauensbildung zu begleiten sein. Hier prüfen wir, ob die OSZE als glaubwürdiger Drittakteur einen unterstützenden Beitrag leisten könnte. Wir prüfen zum Beispiel, inwieweit das OSZE-Konzept von Vertrauensbildenden Massnahmen auf den wirtschaftlichen Bereich anwendbar

sein könnte.

Wirtschaftliche Konnektivität betrifft aber nicht nur den Zugang dieser Staaten zu den Märkten im Westen und Osten. Das Konzept scheint uns auch relevant für das Verhältnis von Staaten wie die Ukraine, Georgien oder Moldawien zu ihren abtrünnigen Regionen. Derzeit untersuchen wir in entsprechenden Länderstudien, wie sich die Trennlinien in diesen Konflikten auf die wirtschaftliche Tätigkeit und Handelsströme auswirken.

Auf dieser Basis wollen wir Vorschläge entwickeln um dies- und jenseits von Trennlinien die wirtschaftliche Aktivität so gut wie möglich wiederherzustellen und der Verdrängung des Handels ins Illegale entgegenzuwirken.

Meine Damen und Herren

Sollte es gelingen, wirtschaftliche Konnektivität für Staaten wie die Ukraine gemeinsam zu fördern, so eröffnet dies auch Perspektiven dafür, dass sich der Westen und Russland gemeinsam an der wirtschaftlichen Stabilisierung der Ukraine und am Wiederaufbau im Konfliktgebiet beteiligen. Die Ukraine braucht eine Art Marshallplan, aber ein solcher Plan kann nur funktionieren wenn ihn alle Hauptakteure unterstützen. Auch das ist Konnektivität.

Prüfungswert scheint mir schliesslich die Frage, ob Konnektivität auch in ihrer sicherheitspolitischen Dimension ein Modell für diese Staaten sein könnte. Liesse sich die Sicherheit derjenigen Staaten, die heute nichtpaktgebunden sind, verbessern durch eine von allen Seiten anerkannte Neutralität?

Neutralität muss nicht immer wie im Fall der Schweiz für die Ewigkeit sein. Aber in der gegebenen Konstellation könnte ein von allen Seiten völkerrechtlich anerkannter Neutralitäts-Status eine im Vergleich zum Status quo vorteilhafte Sicherheitsstrategie sein. Ein solches Regime wäre zu ergänzen mit einer Gewaltverzichtserklärung und gemeinsamen Sicherheitsgarantien.

Selbstverständlich liegt es an den betroffenen Staaten zu entscheiden, ob dies für sie eine Option sein könnte – eine Neutralisierung von aussen darf keine Lösung sein. Und zweifellos birgt auch dieser Weg viel Klärungsbedarf – man denke an die

ungelösten Konflikte und die in abtrünnigen Gebieten stationierten Truppen. Und doch bin ich der Meinung, dass sich eine vertiefte Prüfung dieser Option lohnt.

Anzufügen ist: Mit Botschafter Angelo Gnädinger als Sonderbeauftragtem der OSZE für den Südkaukasus ist die Schweiz dieses Jahr weiterhin in die Bemühungen zur Lösung der Konflikte betreffend Georgien und Nagorno-Karabach involviert. Auch als Gaststaat für die Genfer Gespräche zu Georgien und mit ihren Schutzmandaten für Georgien und Russland leistet die Schweiz wichtige Beiträge.

Und somit komme ich nach der lokalen und der sub-regionalen zur pan-europäischen Ebene.

Zunächst: Brauchen wir neue normative Grundlagen für die europäische Friedensordnung? Nein! Wir brauchen keine neuen Regeln. Wir brauchen ein glaubwürdiges Bekenntnis aller Beteiligten, auf der Basis der gemeinsam erarbeiteten Regeln eine krisenresistentere Friedensordnung zu bauen – hier steht vor allem auch Russland in der Pflicht. Wir brauchen einen Dialog, um das gemeinsame Verständnis dieser Regeln zu verbessern. Und wir haben noch keine Antwort auf die Frage gefunden, wie wir im OSZE-Raum dem Grundsatz „gleiche Sicherheit für Alle“ gerecht werden können.

In Bezug auf die Frage einer institutionellen Festigung kooperativer Sicherheit in Europa will ich mich heute auf einen Punkt beschränken: Es ist Zeit, die OSZE zu stärken. Es ist Zeit, diese Organisation so auszugestalten, dass sie ihr Potential zur Förderung von Dialog und Sicherheitskooperation, zur Stärkung der menschlichen Sicherheit und zur Bewältigung von Konflikten ausschöpfen kann.

In Anbetracht ihrer minimalen Ressourcen leistet die OSZE Bemerkenswertes. Aber die Kluft zu vergleichbaren Organisationen ist eklatant. Wer die Brücke zwischen der euroatlantischen und der eurasischen Region stärken will, muss die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken.

Der heute Morgen in Wien veröffentlichte Zwischenbericht des Panels enthält eine Reihe diesbezüglicher Empfehlungen, die die Schweiz voll und ganz unterstützen kann. Ich denke zum Beispiel an die vorgeschlagene Stärkung der Planungs- und

Führungsfähigkeiten der OSZE. Oder an die stärkere Gewichtung von Konfliktprävention.

Konkret arbeitet die Schweiz zum Beispiel an Ansätzen zur Verbesserung von Sofortmassnahmen der OSZE im Fall einer sich abzeichnenden Krise. Es handelt sich um Verbesserungen etwa im Bereich von Fact Finding oder auch um die rasche Entsendung von Experten und Mediatoren.

Ebenfalls stösst die Schweiz in Wien eine Diskussion an über den Aufbau erweiterter Fähigkeiten im Bereich von OSZE-Friedensmissionen. Die Erfahrungen mit der Ukrainekrise haben gezeigt, dass die OSZE ihre Fähigkeiten für solche Missionen dem modernen Konfliktbild anpassen muss. Konkret soll die OSZE für Integrierte Feldmissionen gerüstet werden – Missionen, die weiterhin einen überwiegend zivilen Charakter haben, aber je nach Bedarf auch robustere Elemente integrieren könne, zum Beispiel militärische Drohnen.

Die Schweiz strebt auch eine Stärkung der drei Dimensionen der OSZE an. Im Bereich der politisch-militärischen Dimension zielen wir auf eine Weiterentwicklung des Wiener Dokuments, also des zentralen Instruments zur konventionellen Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung.

Im Bereich der Wirtschafts- und Umweltdimension streben wir die erwähnte strategischere Ausrichtung auf Konnektivitätsfragen an. Solche Fragen sind zum Beispiel auch für Zentralasien von Interesse, etwa mit Blick auf Vertrauensbildung durch gemeinsame Infrastrukturprojekte.

In der menschlichen Dimension engagiert sich die Schweiz weiterhin für eine bessere Einhaltung der bestehenden Verpflichtungen und für bessere Monitoring-Mechanismen. Demokratie und Menschenrechte müssen Grundfesten der europäischen Sicherheit bleiben. Es gilt weiterhin: Keine Sicherheit ohne Freiheit. Wir engagieren uns zum Beispiel gegen die Folter. Ein wichtiges Anliegen ist auch der Schutz von Menschenrechtsverteidigern. Und wir setzen uns dafür ein, dass in der OSZE die Stimmen der Zivilgesellschaft und der Jugend gehört werden.

Schliesslich macht sich die Schweiz dafür stark, dass in der OSZE eine umfassende Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten fortgeführt wird – trotz Differenzen betreffend Ukraine. Grenzüberschreitende Bedrohungen wie Terrorismus, Cyber

oder Naturkatastrophen lassen sich nur gemeinsam bewältigen.

Die Schweiz hat in all diesen Fragen mit eigenen Initiativen zu einer verstärkten Kooperation beigetragen und wird sich hier weiterhin engagieren. Konkrete und umfassende Zusammenarbeit schafft Vertrauen und Brücken.

Meine Damen und Herren

Eine Stärkung der OSZE als Anker der kooperativen Sicherheit in Europa wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer stabileren Friedensordnung. Für eine solche Stärkung werden wir uns weiterhin einsetzen.

Die Schweiz hat immer wieder – und im letzten Jahr sehr prominent – gezeigt, dass sie nützliche Beiträge an Frieden und Sicherheit in Europa leisten kann. Wir werden unser Engagement fortführen und auch künftig unsere Verantwortung wahrnehmen, damit auch unsere Kinder und spätere Generationen in einem ungeteilten und friedlichen Europa leben können.

Une Europe entière et libre.

Ich danke Ihnen.