



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDA

Der Schweizer Vorsitz in der OSZE 2014

Schlussbericht

27. Mai 2015

Task Force OSZE-Vorsitz
Monbijoustrasse 8, CH-3003 Bern
www.eda.admin.ch

Inhalt

| | |
|--|----|
| <i>Zusammenfassung</i> | 3 |
| 1. Einleitung: OSZE-Vorsitz und Schweizer Aussenpolitik..... | 6 |
| 2. Vorbereitungen auf Vorsitz | 8 |
| 2.1. Kandidatur und Partnerschaft mit Serbien..... | 8 |
| 2.2. Erarbeitung der Prioritäten des Schweizer OSZE-Vorsitzes | 10 |
| 2.3. Aufbau der Task Force OSZE und Verstärkung der Schweizerischen Vertretung in Wien .. | 11 |
| 3. Der Schweizer Vorsitz 2014 | 12 |
| 3.1. Krisenmanagement in der Ukraine Krise..... | 12 |
| 3.2. Umsetzung der Schweizer Prioritäten | 17 |
| 3.2.1. Versöhnung und Zusammenarbeit auf dem Westbalkan..... | 17 |
| 3.2.2. Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus | 18 |
| 3.2.3. Modernisierung des Wiener Dokumentes und Austausch zu konventioneller Rüstungskontrolle in Europa | 20 |
| 3.2.4. Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor | 21 |
| 3.2.5. Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension | 22 |
| 3.2.6. Sicherer Umgang mit Naturkatastrophen | 23 |
| 3.2.7. Bekämpfung von transnationalen Bedrohungen..... | 24 |
| 3.2.8. Weiterentwicklung der OSZE: 40 Jahre Helsinki-Schlussakte | 25 |
| 3.2.9. Erhöhung der Mediationskapazitäten | 26 |
| 3.2.10. Verstärkter Einbezug der Zivilgesellschaft, insbesondere auch der Jugend | 26 |
| 4. Ministerrat Basel | 28 |
| 5. Management des Vorsitzes | 30 |
| 5.1. Führungsstruktur in Bern | 30 |
| 5.2. Der Vorsitz in Wien | 31 |
| 5.3. Innenpolitische Begleitung des Vorsitzes | 32 |
| 5.4. Kosten des Vorsitzes: Budget und Abrechnung | 33 |
| 6. Resultate und Perspektiven..... | 35 |
| Anhang I: Abkürzungen..... | 38 |
| Anhang II: Chronologie wichtiger Ereignisse und OSZE-Anlässe | 39 |
| Anhang III: Wichtige Reden des OSZE-Vorsitzenden..... | 41 |
| Anhang IV: Erklärungen des OSZE-Vorsitzenden und seiner Beauftragten | 43 |
| Anhang V: Audit der Eidg. Finanzkontrolle | 49 |

Zusammenfassung

Als erster Staat hatte die Schweiz 2014 bereits zum zweiten Mal nach 1996 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Mit der Übernahme dieser anspruchsvollen Funktion dokumentierte sie ihre Bereitschaft, im Sinne einer verantwortungsbewussten Aussenpolitik ihren Teil zur gemeinsamen Sicherheitsproduktion im OSZE-Raum beizutragen.

Ähnlich wie die Schweiz setzt auch die OSZE auf Konfliktlösung durch Dialog und Einbindung. Sie steht für kooperative und umfassende Sicherheit, die durch inklusiven Dialog, Vertrauensbildung, gemeinsame Normen sowie die Zusammenarbeit in einem breiten Themenspektrum erarbeitet werden soll. Sie entspricht der Schweiz auch deshalb, weil sie konsensbasiert ist und ihre Verpflichtungen politischer Natur sind.

Der OSZE-Vorsitz 2014 fiel in eine herausfordernde Zeit. Die Ukraine Krise entwickelte sich zu einem neuen sicherheitspolitischen Brennpunkt und Spaltpilz in Europa. Im Kontext dieser Krise hat sich auch die seit Jahren schwelende Krise der europäischen Sicherheit markant verschärft. In diesem schwierigen Umfeld manifestierten sich die Chancen, die mit der eigenständigen und brückenbauenden Aussenpolitik der Schweiz einhergehen, besonders deutlich. Als Vorsitzland vermochte die Schweiz in der OSZE in intensiven diplomatischen Verhandlungen Kompromisslösungen zu vermitteln, den hohen Nutzen der Organisation darzulegen und zu deren Revitalisierung beizutragen.

Die Schweiz und Serbien kandidierten 2011 gemeinsam für die Vorsitze 2014 und 2015. Sie stimmten die Planungen ihrer konsekutiven Vorsitze eng aufeinander ab. Erstmals in der Geschichte der OSZE wurde ein zweijähriger Arbeitsplan erarbeitet, der als gemeinsamer Rahmen für die jeweiligen Prioritäten der beiden Staaten diente. Damit wurde die Kontinuität und Planungssicherheit innerhalb der OSZE erhöht.

Für ihren Vorsitz hat sich die Schweiz unter dem Leitmotiv „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ drei Ziele gesetzt: Sie wollte erstens Beiträge zur Sicherheit in Europa leisten, zweitens die Lebensbedingungen der Menschen verbessern und drittens die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Zur Umsetzung dieser drei Ziele hat die Schweiz zehn Handlungsfelder definiert, auf welche sie ihre Engagements konzentriert hat.

In der Vorbereitungsphase wurde im EDA parallel zu den inhaltlichen Planungen auch der Aufbau von Strukturen zur operationellen Führung des Vorsitzes und zur Unterstützung des Departementsvorstehers als OSZE-Vorsitzendem vorangetrieben. Ab August 2013 war in Bern eine 19-köpfige Task Force operativ und die Ständige Vertretung der Schweiz bei der OSZE in Wien war auf total 24 Personen verstärkt. Im Zuge der Ukraine Krise wurde die Task Force um drei weitere Stellen in Bern und Kiew verstärkt.

Das Vorsitzjahr der Schweiz war durch die Ukraine Krise geprägt. Dabei ist es der Schweiz dank intensiven politischen und diplomatischen Bemühungen gelungen, die OSZE als wichtigsten internationalen Akteur des Krisenmanagements zu positionieren und ihre Instrumente wirksam zur Anwendung zu bringen. Im Vordergrund standen dabei die OSZE-Beobachtungsmission sowie die Trilaterale Kontaktgruppe aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, Russlands und des OSZE-Vorsitzes 2014, die sich als ein zentrales Gesprächs- und Verhandlungsformat zur Lösung des Konflikts in den östlichen

Regionen der Ukraine etabliert hat und den einzigen strukturierten Dialogkanal zu den Separatisten bildet. Die OSZE konnte die Ukraine Krise zwar nicht verhindern, aber sie hat massgeblich de-eskalierend gewirkt und wichtige Beiträge zur Konfliktbewältigung geleistet.

Dank einer guten Vorbereitung auf den Vorsitz vermochte die Schweiz trotz der markanten Mehrbelastung durch das Krisenmanagement in der Ukraine Krise die geplanten Aktivitäten zur Förderung ihrer anderweitigen Prioritäten durchzuführen. Die Bilanz fällt in den einzelnen Themenbereichen uneinheitlich aus. Der Vertrauensverlust und die politische Polarisierung im Kontext der Ukraine Krise belasteten auch die Arbeit in der OSZE, wenn auch in unterschiedlichem Masse.

Trotz der schwierigen Ausgangslage vermochte die Schweiz in wichtigen Fragen kooperative Lösungsansätze voranbringen. Dazu gehören etwa die Bekämpfung des Terrorismus unter Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen, der Schutz von Menschenrechtsverteidigern und der Einbezug der Zivilgesellschaft. Es ist der Schweiz zudem gelungen, relevante Themen wie die Reform des Sicherheitssektors, die Prävention von Naturkatastrophen, die Gleichstellung der Geschlechter und der Einbezug der Jugend auf die politische Agenda der OSZE zu setzen und Initiativen zu lancieren, die sich bisher im OSZE-Kontext als schwierig erwiesen hatten. Bei den eingefrorenen Konflikten im Südkaukasus und in der Republik Moldau ist positiv zu werten, dass sich die Sicherheitslage im Kontext der Ukraine Krise nicht wesentlich verschlechtert hat. Die Schweiz musste ihre diesbezüglichen Ziele darauf reduzieren, dass der Dialog und die bestehenden Verhandlungsformate aufrechterhalten und damit die Grundlagen für künftige Fortschritte bestehen bleiben.

Das Treffen der OSZE-Aussenminister in Basel vom 4./5. Dezember 2014 bildete den politischen Abschluss des Vorsitzjahres. Eine rekordhohe Teilnahme von 53 Ministerinnen und Minister und über 1800 Delegationsmitglieder und Vertreter von Zivilgesellschaft und Medien zeigten die hohe Relevanz des Anlasses. Die Gespräche zur Ukraine waren offen und direkt, blieben aber wie erwartet ohne Konsens. Hingegen konnten sich die Teilnehmerstaaten in anderen Bereichen einigen: Trotz der spürbaren politischen Spannungen wurden 21 gemeinsame Entscheide und Erklärungen angenommen. Damit unterstrich die OSZE ihre Handlungsfähigkeit. Mit der Bestätigung Deutschlands und Österreichs als Vorsitze der Jahre 2016 und 2017 setzte die Organisation ein wichtiges Zeichen. Der politische Grossanlass im Basler Messezentrum, welcher auch ein beträchtliches Sicherheitsdispositiv der Polizei und einen Assistenzdienst der Armee nötig machte, verlief reibungslos.

Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament in OSZE-Fragen ist in der Schweiz traditionell eng. Mit Blick auf den Schweizer OSZE-Vorsitz wurden die thematischen Abstimmungen zwischen EDA und Parlament noch einmal vertieft. Mit der Verabschiedung eines Zusatzkredites über insgesamt 13 Millionen Franken für ein weitergehendes Engagement in der Ukraine Krise stärkte das Parlament den Handlungsspielraum des Schweizer OSZE-Vorsitzes in dieser für die Zukunft der europäischen Sicherheit und der OSZE zentralen Frage.

Die Personalkosten von insgesamt 12 Mio. Franken über vier Jahre wurden vollständig im EDA kompensiert. Für das Ministerratstreffen in Basel hat das Parlament zusätzlich 16,2 Mio. Franken bewilligt. Im Weiteren hat das EDA für ein Projekt zum Einbezug der Jugend und für drei Konferenzen in Interlaken, Montreux und Bern 0,5 Mio. Franken aus bestehenden Budgets eingesetzt. Die budgetierten Gesamtkosten des OSZE-Vorsitzes belaufen sich damit auf CHF 28,7 Mio. Franken. Sämtliche Budgets wurden eingehalten, die Kosten des Ministerrates liegen dank straffem Kostenmanagement rund 1,6 Mio.

Franken unter dem Budget, womit Gesamtkosten von 27,6 Mio. Franken verteilt über die Jahre 2012-2015 zu erwarten sind

Die Bilanz des OSZE-Vorsitzes ist aus Sicht des Bundesrats positiv. Mit dem OSZE-Vorsitz vermochte die Schweiz nützliche Beiträge an die Förderung von Sicherheit und Kooperation in Europa zu leisten. Die Schweiz wurde damit einem Kernanliegen ihrer aussenpolitischen Strategie gerecht und vermochte mit der OSZE gleichzeitig einen für sie wichtigen aussenpolitischen Handlungsrahmen zu stärken. Mit ihrem Engagement als OSZE-Vorsitz hat die Schweiz die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik weiter gestärkt und die Kompetenz und Zuverlässigkeit ihrer Diplomatie geltend machen können. Die bilateralen Partnerschaften und die starke multilaterale Vernetzung, die aus dem Vorsitz resultieren, sind für einen eigenständigen Akteur wie die Schweiz besonders wichtig.

Als Mitglied der Troika 2015 und darüber hinaus werden die Überwindung der Krise der europäischen Sicherheit und die weitere Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik darstellen. In diesem Zusammenhang hat die Schweiz mit ihren Troika-Partnern Serbien und Deutschland eine unabhängige „Gruppe von Eminenten Personen“ (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project) lanciert, die 2015 in zwei Berichten Vorschläge zur Stärkung der OSZE und der kooperativen Sicherheit in Europa machen wird. Zudem setzt sich die Schweiz in Ostasien und anderen Weltgegenden auf der Basis der Erfahrungen des OSZE-Vorsitzes für die Förderung von kooperativer Sicherheit durch Dialog und Vertrauensbildung ein.

1. Einleitung: OSZE-Vorsitz und Schweizer Aussenpolitik

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stellt seit ihren Anfängen vor vier Jahrzehnten einen zentralen multilateralen Handlungsrahmen für die Schweizer Aussenpolitik dar. Sie steht für kooperative und umfassende Sicherheit, die durch inklusiven Dialog, Vertrauensbildung, gemeinsame Normen sowie die Zusammenarbeit in einem breiten Themenspektrum erarbeitet werden soll. Seit den 1990er Jahren verfügt die OSZE zudem über verschiedene zivile Instrumente zur Prävention und Bewältigung von Konflikten. Sie ist heute gleichsam Dialogplattform und Krisenakteur.

Ähnlich wie die Schweiz setzt auch die OSZE auf Konfliktlösung durch Dialog und Einbindung. Diese Organisation entspricht der Schweiz auch deshalb, weil sie konsensbasiert ist und ihre Verpflichtungen politischer Natur sind. Zudem wurde in der Helsinki-Schlussakte von 1975, dem Grundlagendokument der OSZE, auf Betreiben der Schweiz hin das Recht auf Neutralität verankert.

Der eigenständige und mitgestaltende Charakter der Schweizer Aussenpolitik kommt in der OSZE seit jeher besonders zum Tragen. Bereits in den Verhandlungen der Helsinki-Schlussakte, die zwischen 1973 und 1975 in Genf stattfanden, spielte die Schweiz zusammen mit anderen neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten eine wichtige Vermittlungsrolle zwischen Ost und West. Seither hat sie sich immer wieder brückenbauend und mit innovativen Ideen in der OSZE engagiert. Als Bindeglied der euroatlantischen und der eurasischen Region bedarf die OSZE solch vermittelnder Impulse, damit sich die heute 57 Teilnehmerstaaten aus drei Kontinenten auf gemeinsame Massnahmen zur Förderung von Sicherheit und Stabilität in Europa einigen können.

Als erster Staat hatte die Schweiz 2014 bereits zum zweiten Mal nach 1996 den Vorsitz der OSZE inne. Mit der Übernahme dieser anspruchsvollen Funktion dokumentierte sie ihre Bereitschaft, im Sinne einer verantwortungsbewussten Aussenpolitik ihren Teil zur gemeinsamen Sicherheitsproduktion im OSZE-Raum beizutragen.

Der OSZE-Vorsitz 2014 fiel dabei in eine herausfordernde Zeit. Die Ukraine Krise entwickelte sich zu einem neuen sicherheitspolitischen Brennpunkt und Spaltpilz in Europa. Im Kontext dieser Krise hat sich auch die seit Jahren schwelende Krise der europäischen Sicherheit markant verschärft. Die Annexion der Krim stellt Grundpfeiler der europäischen Sicherheitsordnung fundamental in Frage. Die vielfache Missachtung der Helsinki-Prinzipien (s. Kap. 3.2.8.) in der Ukraine Krise hat zu einem Vertrauensverlust und einer Abnahme an sicherheitspolitischer Berechenbarkeit geführt. Die Polarisierung zwischen Russland und dem Westen zeitigt sicherheitspolitisch wie wirtschaftlich negative Konsequenzen für Europa.

In diesem schwierigen Umfeld manifestierten sich die Chancen, die mit einer eigenständigen Aussenpolitik der Schweiz einhergehen, besonders deutlich. Als Vorsitzland vermochte die Schweiz in der OSZE im vergangenen Jahr in intensiven diplomatischen Verhandlungen Kompromisslösungen zu vermitteln, den hohen Nutzen der Organisation darzulegen und zu deren Revitalisierung beizutragen.

Die Glaubwürdigkeit des Schweizer Vorsitzes beruhte dabei auf verschiedenen Faktoren. 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 verfügt über Handlungsfreiheit und kann im krisengeprägten und zunehmend polarisierten internationalen Umfeld Brücken bauen. Hierfür kann sie sich auf ihre grosse Erfahrung und Expertise ebenso wie auf eine gute internationale Reputation als unparteiische und kompetente Vermittlerin abstützen.

Zur Glaubwürdigkeit der Schweiz im Kontext der Ukraine Krise trug bei, dass der Bundesrat die Annexion der Krim durch Russland als Bruch des Völkerrechts verurteilte, gleichzeitig aber die Dialogkanäle mit Moskau offenhielt. Glaubwürdig und eigenständig war die Positionierung der Schweiz auch in Bezug auf die Sanktionspolitik. Die Schweiz übernahm die EU-Sanktionen gegen Russland nicht, ergriff aber die notwendigen Massnahmen, damit die Sanktionen nicht über das schweizerische Staatsgebiet umgangen werden können.

Die Bilanz des OSZE-Krisenmanagements in der Ukraine unter Schweizer Vorsitz fällt je nach Perspektive unterschiedlich aus. Auch dank Schweizer Vermittlungsbemühungen hat sich die OSZE als wichtigster internationaler Akteur des Krisenmanagements in der Ukraine etabliert. Sie ist das einzige permanente Dialogforum, in dem alle relevanten Akteure im Dialog bleiben. Sie hat wesentliche Beiträge an die Deeskalation des Konflikts geleistet und sich unermüdlich für eine politische Lösung durch inklusiven Dialog eingesetzt. Gleichzeitig wurden in der Ukraine Krise auch die Grenzen der OSZE deutlich. Die Handlungsfähigkeit der OSZE hängt wesentlich von der Unterstützung und Kompromissbereitschaft aller Teilnehmerstaaten ab. Gegen den Willen von Konfliktparteien kann diese Organisation, die über keine Straf- und Machtmittel verfügt, weder einen Waffenstillstand durchsetzen noch politische Lösungen voranbringen. Die Stärken der OSZE sind zugleich ihre Schwächen.

Positiv zu werten ist, dass es der Schweiz trotz der Ukraine Krise gelang, die Aktivitäten ihres 2013 entwickelten Vorsitzprogramms umzusetzen. Auch wenn die Bilanz in den verschiedenen Themenfeldern uneinheitlich ist, war es von grosser Bedeutung, dass die Schweiz mit ihren Anstrengungen zur Förderung von Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE nie nachliess. Indem sie am Ministerrat in Basel im Dezember 2014 eine ganze Reihe von Konsensentscheidungen und -erklärungen in wichtigen Bereichen wie etwa der Terrorbekämpfung verabschiedeten, unterstrichen die OSZE-Teilnehmerstaaten, dass auch in Zeiten erhöhter Spannungen kooperative Lösungsansätze unabdingbar sind, um den gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen wirksam begegnen zu können.

Mit dem OSZE-Vorsitz vermochte die Schweiz nützliche Beiträge an die Förderung von Sicherheit und Kooperation in Europa zu leisten. Die Schweiz wurde damit einem Kernanliegen ihrer aussenpolitischen Strategie gerecht und vermochte mit der OSZE gleichzeitig einen für sie wichtigen aussenpolitischen Handlungsrahmen zu stärken. Mit ihrem Engagement als OSZE-Vorsitz hat die Schweiz die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik weiter gestärkt und die Kompetenz und Zuverlässigkeit ihrer Diplomatie geltend machen können. Auftritte des OSZE-Vorsitzenden vor dem UNO-Sicherheitsrat, dem EU-Aussenministerrat, anlässlich des NATO-Gipfels in Wales oder im Rahmen der Botschafterkonferenzen in Berlin und Tallinn haben dazu beigetragen, das internationale Bewusstsein für die verantwortungsbewusste Aussenpolitik der Schweiz zu schärfen.

Dank dem OSZE-Vorsitz konnte die Schweiz ihre Beziehungen zu vielen Staaten intensivieren. Die bilateralen Partnerschaften und die starke multilaterale Vernetzung, die aus dem Vorsitz resultieren, sind für einen eigenständigen Akteur wie die Schweiz

besonders wichtig. Der Erfahrungsgewinn für die Schweizer Diplomatie war auf allen Stufen sehr hoch.

Insgesamt ist der OSZE-Vorsitz der Schweiz aus Sicht des Bundesrats positiv zu bewerten. Die Schweiz hat gezeigt, dass sie auch und gerade in Krisenzeiten wertvolle spezifische Beiträge an die internationalen Bemühungen zur Bewältigung von Konflikten und gemeinsamen Herausforderungen leisten kann. Mit ihrer Neutralität geht diesbezüglich eine besondere Verantwortung einher. Ein Engagement der Schweiz für Frieden und Sicherheit ist dabei nicht nur für die Staatengemeinschaft von Nutzen. Es ist auch und vor allem im Interesse der Schweiz.

Der vorliegende Schlussbericht zum OSZE-Vorsitz erläutert neben der Kandidatur und Vorbereitungsarbeiten der Schweiz schwergewichtig ihre Aktivitäten im Vorsitzjahr. Er enthält zudem Angaben über die Steuerung des Vorsitzes in Bern und Wien, die innenpolitische Abstützung dieses aussenpolitischen Sonderengagements und die Kosten. Schliesslich geht der Bericht näher auf die Resultate des Schweizer Vorsitzes ein und skizziert das kontinuierliche Engagement der Schweiz im OSZE-Rahmen im Nachgang zum Vorsitz. Auch in den kommenden Jahren wird die Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik darstellen.

2. Vorbereitungen auf Vorsitz

2.1. Kandidatur und Partnerschaft mit Serbien

Am 9. November 2011 hat der Bundesrat auf Antrag des EDA die Kandidatur der Schweiz für den Vorsitz der OSZE im Jahr 2014 beschlossen. Damit strebte die Schweiz als erster der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten zum zweiten Mal den Vorsitz in dieser Organisation an. Die Kandidatur erfolgte gemeinsam mit Serbien, welches den Vorsitz 2015 anstrebte. Der OSZE-Ministerrat hat den Entscheid für die Vorsitze der Schweiz 2014 und Serbiens 2015 am 7. Dezember 2011 verabschiedet. Der Entscheid trat nach Ablauf eines Schweigeverfahrens am 10. Februar 2012 in Kraft.

Kurzporträt der OSZE

Die OSZE ist die weltweit grösste regionale Sicherheitsorganisation und umfasst 57 Staaten aus dem euroatlantischen und dem eurasischen Raum.

- Gegründet 1972/73 als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), seit 1994 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
- Regionale Sicherheitsorganisation gemäss Kapitel VIII der UNO-Charta (Regionale Vereinbarung zur Wahrung des Weltfriedens und internationaler Sicherheit)
- Sitz: Wien, Österreich
- 57 Teilnehmerstaaten (neben allen europäischen Ländern auch die USA, Kanada, alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie seit 2013 die Mongolei)
- 6 Mittelmeerländer (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) sowie 5 asiatische Staaten (Afghanistan, Japan, Thailand, Südkorea, Australien) als Kooperationspartner
- Vorsitz jährlich rotierend. 2013: Ukraine, 2014: Schweiz, 2015: Serbien, 2016: Deutschland, 2017: Österreich
- Generalsekretär: Lamberto Zannier (Italien)
- Jahresbudget 2014: rund 142 Mio. EUR (davon ca. 70 % für Feldaktivitäten)

- Für Beschlüsse gilt das Konsensprinzip
- Umfassendes Sicherheitskonzept in 3 Dimensionen: politisch-militärische Dimension, Wirtschafts- und Umweltdimension und menschliche Dimension (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie)
- 3 unabhängige Institutionen: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, die Beauftragte für Medienfreiheit in Wien und die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten in Den Haag
- Parlamentarische Versammlung
- 18 Feldoperationen in Südosteuropa, in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien, davon zwei unter Schweizer Vorsitz geschaffen: Beobachtermission in der Ukraine; Beobachtungsmision an zwei russisch-ukrainischen Grenzposten

Zentrale Rolle des Vorsitzes

Im Vergleich zu anderen multilateralen Organisationen wird die OSZE weniger durch permanente Organe wie das Sekretariat als vielmehr durch das Vorsitzland gesteuert, dessen Aussenminister als Amtierender Vorsitzender fungiert. Der Amtierende Vorsitzende trägt nicht nur die politische Verantwortung, sondern führt auch die tägliche Exekutivarbeit der OSZE-Aktivitäten. Er ernennt die Leiter der Feldmissionen und steuert den Budgetprozess. Der Amtierende Vorsitzende leitet den OSZE-Ministerrat, das höchste Beschlussgremium der Organisation. Der Botschafter des Vorsitzlandes präsidiert den wöchentlich tagenden Ständigen Rat in Wien. Der Vorsitz bestimmt die Agenda, er konsultiert die Geschäfte welche eines Konsensentscheides bedürfen und setzt den Ton für die gemeinsame Arbeit. Nicht zuletzt nimmt er eine zentrale Rolle im Krisenmanagement ein.

In der Ausübung seiner Aufgaben wird der Vorsitz vom Generalsekretär unterstützt sowie von denjenigen beiden Staaten, die im Jahr vorher und im Jahr danach den Vorsitz innehaben und zusammen mit dem amtierenden Vorsitz die «OSZE-Troika» bilden. Der Schweiz fielen damit 2014 ein breites Aufgabenspektrum und viel Verantwortung zu. Gleichzeitig verfügte sie als Vorsitz über einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum.

Das Konzept der zwei konsekutiven Vorsitze ist in der 2. Jahreshälfte 2011 entwickelt und vom Ministerrat am 7. Dezember 2011 verabschiedet worden. Teil des Entscheids waren gemeinsame Prinzipien, welche die Partnerschaft mit Serbien umreissen. Dazu gehört die Einsetzung eines schweizerischen Sonderbeauftragten für den Westbalkan für die Dauer des schweizerischen und des serbischen Vorsitzes. Botschafter Gérard Stoudmann wurde als Sonderbotschafter für den Westbalkan für 2014 und 2015 ernannt. Serbien und die Schweiz einigten sich auch darauf, wo immer möglich Sonderbeauftragte und Persönliche Beauftragte des Vorsitzenden für zwei Jahre zu ernennen, um grösstmögliche personelle Kontinuität zu schaffen. So wurden die Schweizer Botschafter Angelo Gnädinger für den Südkaukasus und Oberst Markus Widmer für die Hochrangige Planungsgruppe (s. Kap 3.2.2) für 2014 und 2015 ernannt, im Gegenzug wurde der serbische Botschafter Radojko Bogojevic ebenfalls für die zwei Jahre als Sonderbeauftragter für den Transnistrienkonflikt eingesetzt.

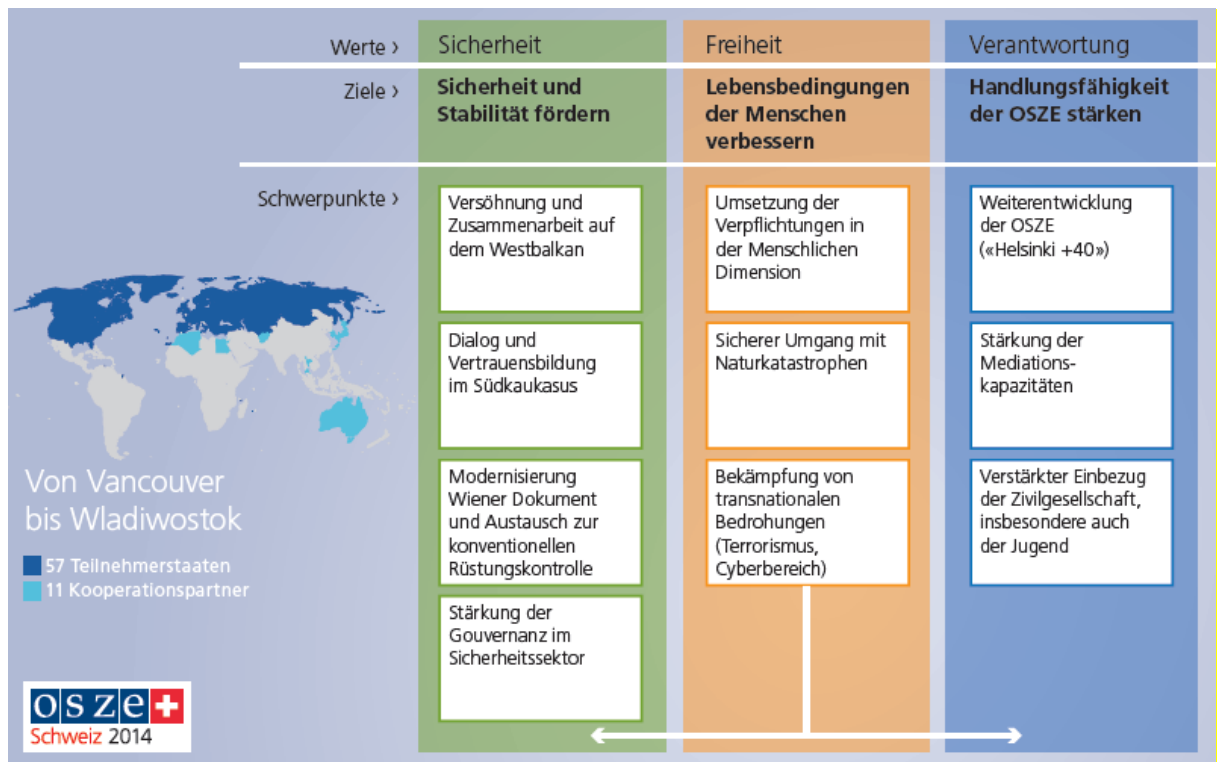
Im Laufe des Jahres 2012 wurde ein zweijähriger gemeinsamer Arbeitsplan erarbeitet, der wesentliche Themenfelder festlegte, welche sowohl der schweizerische als auch der serbische Vorsitz prioritär behandeln wollte. Dazu zählten inhaltliche Schwerpunkte wie die Lösung politischer Krisen und Konflikte im OSZE-Raum, der Kampf gegen Terrorismus, die bessere Umsetzung von Verpflichtungen in der Menschlichen Dimension und die verstärkte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ebenso wie Massnahmen zur institutionellen Stärkung der OSZE durch Ausbau ihrer Mediationskapazitäten, klarere Aufgabenteilung zwischen Vorsitz und Generalsekretär oder Einführung eines

zweijährigen Budgetzyklus. Der Arbeitsplan diene als gemeinsamer Rahmen für die Prioritäten der beiden Länder, um die Kontinuität innerhalb der OSZE zu stärken.

2.2. Erarbeitung der Prioritäten des Schweizer OSZE-Vorsitzes

Innerhalb dieses Rahmens legte die Schweiz die Prioritäten für ihren Vorsitz fest. Die Schweiz stützte sich dabei auf eine Analyse der drängendsten Bedürfnisse der OSZE sowie auf traditionelle Schwerpunkte der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und bestehende friedenspolitische Engagements. Die Festlegung der Prioritäten erfolgte durch den Vorsteher des EDA nach breiter Konsultation aller betroffenen Stellen in BK, EDA, VBS, EJPD und Gesprächen in den Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen sowie mit der schweizerischen Delegation in der parlamentarischen Versammlung der OSZE. Am 14. Juni 2013 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Prioritäten des Schweizer OSZE-Vorsitzes. Bundesrat Didier Burkhalter stellte diese am 2. Juli 2013 vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien vor, in einem gemeinsamen Auftritt mit dem damaligen serbischen Aussenminister Ivan Mrkic.

Für ihren Vorsitz hat sich die Schweiz unter dem Motto „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ drei Ziele gesetzt: Sie wollte *erstens* Beiträge zur Sicherheit in Europa leisten, *zweitens* die Lebensbedingungen der Menschen verbessern und *drittens* die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Zur Umsetzung dieser drei Ziele hat die Schweiz zehn prioritäre Handlungsfelder definiert.



Mit Absicht hat die Schweiz eine relativ grosse Zahl von Prioritäten gesetzt. Einerseits trug sie damit dem breiten Sicherheitsverständnis der OSZE Rechnung, das zu den Stärken der Organisation gehört und Parallelen mit dem breiten Sicherheitsansatz in der Schweizer Aussenpolitik aufweist (menschliche Sicherheit und internationale Sicherheit). Andererseits zeigte die Erfahrung früherer Vorsitze, dass Fortschritte in einzelnen

Themen schwer vorhersehbar sind und von der Zusammenarbeit und Kompromissbereitschaft aller 57 OSZE-Staaten abhängen.

2.3. Aufbau der Task Force OSZE und Verstärkung der Schweizerischen Vertretung in Wien

Ab Mai 2012 begann innerhalb des EDA der Aufbau der Strukturen, welche den schweizerischen OSZE-Vorsitz vorbereiten und führen sollten. Ein Schlüsselentscheid war, dass die Task Force direkt dem Departementsvorsteher des EDA unterstellt werden sollte, um kurze Entscheidungswege sicherzustellen. Ein vierköpfiges Kernteam bereitete ab August 2012 die Geschäfte vor.

Ab August 2013 war in Bern eine 19-köpfige Task Force operativ. Die Ständige Vertretung der Schweiz bei der OSZE in Wien war auf total 24 Personen verstärkt. Für die Leitung der UNO-Mission in Wien wurde ein zusätzlicher Botschafter entsandt, um dem Missionschef in Wien die Konzentration auf den OSZE-Vorsitz zu ermöglichen. Dazu wurden erfahrene Diplomateninnen und Diplomaten aus dem EDA zusammengezogen und zusätzliche Expertinnen und Experten rekrutiert. Bei der Zusammenstellung der Teams galt es thematische Experten (Sicherheitspolitik, Wirtschaftsfragen, Menschenrechte) und Kenner der wichtigsten Konfliktregionen im OSZE-Raum (Balkan, Kaukasus, Zentralasien) zusammenzubringen und insbesondere auch genügend Managementkapazitäten aufzubauen, um Spitzenbelastungen abdecken zu können. Bezüglich seiner Personal-dotation war der schweizerische Vorsitz ähnlich aufgestellt wie bisherige Vorsitze. Wichtig war, dass die Task Force und die Delegation Wien gross genug waren, um während des Vorsitzjahres bei Bedarf auch unvorhersehbare Aufgaben auffangen zu können.

Eine enge Zusammenarbeit bestand mit verschiedenen Stellen im EDA (Kabinetts des Departementsvorstehers, Infodienst, Direktion für Völkerrecht, DEZA, Direktion für Europäische Angelegenheiten, Abteilung für Menschliche Sicherheit, Abteilung für Europa und Zentralasien, Abteilung für Sicherheitspolitik) und mit anderen Stellen der Bundesverwaltung (namentlich Bundeskanzlei, VBS, EJPD, UVEK). Vertreter des VBS waren während des Vorsitzjahres in die Task Force in Bern und in die Mission Wien detachiert.

Mit Blick auf den Vorsitz wurde zudem gezielt die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern an die Schlüsselstellen innerhalb der OSZE und ihrer Strukturen verstärkt. Botschafter Peter Burkhardt leitet seit Sommer 2013 die OSZE-Mission in Serbien, Markus Müller leitet die OSZE-Mission in Tadschikistan, Botschafter Fred Tanner berät den OSZE-Generalsekretär in Wien, fünf weitere Schweizerinnen und Schweizer arbeiten in verschiedenen Positionen innerhalb der OSZE-Strukturen. Während des Vorsitzjahres kam Alexander Hug als stellvertretender Leiter der neu geschaffenen Beobachtungsmission in der Ukraine hinzu. Diese Schweizerinnen und Schweizer halfen während des Vorsitzes, eine enge Kommunikation und einen informellen Austausch zu wichtigen OSZE-Institutionen und Feldmissionen sicherzustellen. Dazu kamen die schweizerischen Sonderbeauftragten des Vorsitzes für die wichtigsten Krisenregionen: die Botschafter Angelo Gnädinger für den Südkaukasus, Gérard Stoudmann für den Westbalkan sowie Tim Guldemann und Heidi Tagliavini in der Ukraine.

3. Der Schweizer Vorsitz 2014

3.1. Krisenmanagement in der Ukrainekrise

Die Ukrainekrise hat die Arbeit des Schweizer OSZE-Vorsitzes stark geprägt. Sie war eine grosse Herausforderung für die Schweizer Diplomatie, aber gleichzeitig auch eine Chance, die Instrumente der OSZE nutzbringend einzusetzen in einem Konflikt, der von vielen als die bisher schärfste politische Konfrontation des 21. Jahrhunderts innerhalb Europas beschrieben wird.

Die erste Phase der Krise zwischen Herbst 2013 und Februar 2014 war weitgehend geprägt von einer inner-ukrainischen Konfrontation zwischen der ukrainischen Führung um Präsident Wiktor Janukowitsch und der Protestbewegung rund um den Kiewer Maidan Nesaleschnosti (dt. Unabhängigkeitsplatz). Auslöser der Demonstrationen war insbesondere der Entscheid der damaligen Regierung, das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union und das damit einhergehende umfassende Freihandelsabkommen nicht zu unterzeichnen und stattdessen eine engere politische und wirtschaftliche Anlehnung an Russland zu suchen. Die zunächst friedlichen Demonstrationen wurden nach und nach von Gewalthandlungen überschattet, es mehrten sich Berichte über Misshandlungen von Demonstranten und Journalisten durch Sonderpolizei-Einheiten.

Vor dem Hintergrund dieser Eskalation intensivierte der OSZE-Vorsitzende Didier Burkhalter seine diplomatischen Kontakte und traf den ukrainischen Ministerpräsidenten Mykola Asarow am 24. Januar 2014 am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos, den ukrainischen Aussenminister Leonid Koschara am 1. Februar 2014 am Rande der Münchner Sicherheitskonferenz sowie den Präsidenten Wiktor Janukowitsch am 7. Februar 2014 am Rande der Olympischen Winterspiele in Sotschi. Dabei bot er die Unterstützung der OSZE in Menschenrechts- und Minderheitenfragen, zur Medienfreiheit sowie für den Dialog zwischen der Regierung und der Opposition an. Die ukrainische Regierung ging jedoch auf die Angebote der OSZE nicht ein.

Am 16. Februar 2014 gelang dem Schweizer OSZE-Vorsitz dennoch ein erster punktueller Vermittlungserfolg: Die Demonstrierenden auf dem Maidan waren bereit, besetzte Gebäude freizugeben, nachdem das Parlament ein Amnestiegesetz verabschiedet hatte. Der Schweizer Botschafter in Kiew vermittelte als Vertreter des OSZE-Vorsitzes die Übergabe des besetzten Kiewer Stadthauses von den Besetzern an die Stadtverwaltung.

Nach einer blutigen Eskalation auf dem Maidan, als Scharfschützen in die Menge feuerten und gezielt Menschen töteten, gelang es den drei Aussenministern aus Deutschland, Frankreich und Polen sowie einem russischen Emissär am 21. Februar 2014, eine Einigung auf vorgezogene Neuwahlen und eine Reihe von Deeskalationsmassnahmen zwischen dem Präsidenten und der Opposition herbeizuführen. Noch in derselben Nacht setzte sich jedoch Präsident Janukowitsch fluchtartig nach Russland ab. Das ukrainische Parlament bildete daraufhin eine Übergangsregierung unter Premierminister Jazeniuk, die frühere Ministerpräsidentin Julia Timoschenko wurde freigelassen und die Verfassung von 2004 wurde wieder in Kraft gesetzt.

Am 24. Februar 2014 skizzierte der OSZE-Vorsitzende in einer Rede vor dem UNO-Sicherheitsrat ein umfassendes Massnahmenpaket zur Stabilisierung der Ukraine. Er ernannte Botschafter Tim Guldemann zu seinem Sonderbeauftragten in der Ukraine. Er forderte eine rasche OSZE-Menschenrechtsmission zur Aufklärung allfälliger Verbrechen während der Maidan-Proteste und rief zur Schaffung einer internationalen Kontaktgruppe

auf, in der die wichtigsten Akteure ihre Politik zur Stabilisierung der Ukraine koordinieren sollten. Botschafter Guldemann traf noch am selben Tag in Kiew ein und erhielt im Laufe der folgenden Woche die Zustimmung der Kiewer Übergangsregierung zu einer OSZE-Menschenrechtsmission, zum Besuch der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, zum Besuch der OSZE-Hochkommissarin für Nationale Minderheiten sowie zu einer OSZE-Wahlbeobachtung für die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen. Am 28. Februar 2014 entschied der Bundesrat die Sperrung allfälliger Vermögenswerte des ehemaligen ukrainischen Präsidenten und seines Umfeldes in der Schweiz, um jegliches Risiko einer Veruntreuung von staatlichem ukrainischem Eigentum zu vermeiden. Seit Ende 2013 wurden keine Bewilligungen für die Ausfuhr von Kriegsmaterial in die Ukraine erteilt und seit Anfang März 2014 gilt ein Ausfuhrstopp für Kriegsmaterial in die Russische Föderation.

Am 1. März 2014 besetzten bewaffnete Kräfte öffentliche Gebäude auf der Krim. Innerhalb weniger Tage brachten sie die Halbinsel unter ihre Kontrolle, wechselten die politische Führung aus und veranstalteten ein sogenanntes «Referendum» über den Anschluss an Russland. Am 18. März 2014 beschloss Russland die Annexion der Krim. Die Europäische Union, die USA und eine Reihe weiterer Staaten erliessen Sanktionen gegen Russland, die in den Monaten darauf in mehreren Schritten verschärft und teilweise durch russische Gegensanktionen beantwortet wurden. Mit der Intervention auf der Krim und deren Annexion trat die Ukraine-Krise in ihre zweite Phase, diejenige eines internationalen Konfliktes.

Der OSZE-Vorsitzende verurteilte am 18. März 2014 die russische Annexion als Bruch des Völkerrechts und Verletzung der Helsinki-Schlussakte, des Grundlagendokuments der OSZE. Der OSZE-Vorsitzende rief dazu auf, durch offenen und ehrlichen Dialog Lösungen zu suchen. Auch der Bundesrat verurteilte die Annexion der Krim durch Russland und beschloss am 2. April 2014 alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit das Schweizer Staatsgebiet nicht zur Umgehung der Sanktionen missbraucht wird.

Am 21. März 2014 verabschiedete der Ständige Rat der OSZE das Mandat einer Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine. Unbewaffnete zivile OSZE-Beobachterinnen und -Beobachter erhielten den Auftrag, über politische Entwicklungen, insbesondere in Bezug auf Sicherheit, Menschenrechte und Minderheitenfragen, zu berichten und den Dialog vor Ort zu fördern. Das Ziel der Mission besteht darin, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und Sicherheit sowie zur Beobachtung und Unterstützung der Umsetzung aller OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beizutragen. Diesem Beschluss, der einen Konsens aller 57 OSZE-Staaten voraussetzte, waren eine intensive Verhandlung durch den OSZE-Vorsitz in Wien und wichtigen Hauptstädten sowie zahlreiche Telefongespräche des Amtierenden Vorsitzenden vorangegangen, unter anderem mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin. Die ersten OSZE-Beobachter standen bereits 48 Stunden nach dem Konsensbeschluss in Kiew im Einsatz.

Die «OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine» (SMM) entwickelte sich rasch zu einem zentralen Instrument der Staatengemeinschaft im internationalen Krisenmanagement in der Ukraine: Als «Augen und Ohren» der internationalen Gemeinschaft sorgt sie mit ihren täglichen Berichten für eine unabhängige und faktenreiche Berichterstattung aus zehn Regionen der Ukraine, inklusive der umkämpften Gebiete Luhansk und Donetsk im Osten. Damit verfügt die OSZE als einzige internationale Organisation über eine grössere Präsenz in den Konfliktregionen. Seit der Unterzeichnung des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums im September 2014 und eines weiteren Massnahmenpakets im Februar 2015 kommt der SMM zudem eine wichtige Rolle in der Umsetzung dieser Verpflichtungen zu. Im Jahr 2014 engagierten sich 13 Schweizerinnen und Schweizer in der SMM und 2 in der

Grenzbeobachtungsmission. Die Schweiz unterstützte die SMM zudem mit 2,9 Millionen Franken und war damit einer der wichtigsten Beitragszahler.

Im März und April 2014 besetzten bewaffnete Gruppen zahlreiche öffentliche Gebäude in verschiedenen Städten der Ostukraine und errichteten Strassensperren. Die wichtigsten Wortführer stammten augenscheinlich aus Russland. Ukrainische Truppen, unterstützt von teilweise autonom operierenden Freiwilligenverbänden, starteten Gegenaktionen. Mit der gewaltsamen Eskalation des Konflikts in der Ostukraine, die bis zum Ende 2014 über 4700 Todesopfer forderte und hunderttausende Menschen in die Flucht trieb, begann die dritte und bisher blutigste Phase der Ukraine Krise. Die SMM berichtete über diese Ereignisse, konnte sie aber nicht verhindern.

Acht SMM-Mitarbeiter, darunter ein Schweizer, gerieten Ende Mai 2014 in Geiselschaft von separatistischen Kräften, was die Bewegungsfreiheit der SMM einschränkte. Die bedingungslose Freilassung dieser Geiseln konnte erst nach über einem Monat intensiver Verhandlungsbemühungen mit den Akteuren vor Ort sowie diplomatischen Kontakten auf allen Stufen erreicht werden.

Am 17. April 2014 einigten sich die Ukraine, die Russische Föderation, die USA und die Europäische Union in Genf auf eine gemeinsame Deklaration, die einen Gewaltverzicht und die Entwaffnung von illegal bewaffneten Gruppierungen, die Rückgabe besetzter Gebäude und Plätze sowie einen transparenten und inklusiven Verfassungsprozess mit einem breiten nationalen Dialog forderte. Der OSZE-Sonderbeobachtungsmission wurde eine führende Rolle bei der Umsetzung dieser Schritte zugesprochen.

Angesichts nur schleppender Fortschritte in den Bemühungen um eine Deeskalation der Lage erarbeitete der Schweizer Vorsitz eine Roadmap zuhanden der vier in Genf vertretenen Parteien, die konkrete Massnahmen und eine verstärkte Unterstützung der OSZE für die Umsetzung der Genfer Deklaration aufzeigte. Anlässlich des Besuchs von Bundespräsident Burkhalter in Moskau vom 7. Mai 2014 äusserte sich Präsident Wladimir Putin erstmals positiv über die vorgezogenen ukrainischen Präsidentschaftswahlen («ein Schritt in die richtige Richtung»), deren Legitimität Russland zuvor stets in Frage gestellt hatte, und plädierte für einen nationalen Dialog.

Im Kontext dieses Besuchs schlug Präsident Putin zudem öffentlich vor, dass die selbsterklärten Volksrepubliken Donetsk und Lugansk ihre angekündigte Volksbefragung über die staatliche Eigenständigkeit verschieben sollten. Nachdem die separatistischen Kräfte dem nicht nachgekommen waren, beschränkte sich Putin darauf, das Ergebnis der Volksbefragung zu „respektieren“ (und damit nicht zu „anerkennen“). Der OSZE-Vorsitzende bezeichnete diese Volksbefragung als nicht verfassungskonform und damit illegal.

Zur Förderung des nationalen Dialogs in der Ukraine ernannte der OSZE-Vorsitzende Botschafter Wolfgang Ischinger zu seinem Beauftragten für die Durchführung von landesweiten Diskussionen an sogenannten Runden Tischen zur nationalen Einheit, die im Vorfeld der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen von der ukrainischen Regierung mit OSZE-Unterstützung veranstaltet wurden. In drei Gesprächsrunden kamen Akteure aus allen politischen Lagern und Vertreter der Zivilgesellschaft aus allen Teilen des Landes zusammen. Ergebnis dieser Diskussionen war ein Memorandum of Understanding, welches Massnahmen zur Verfassungsreform, zur Dezentralisierung, zur Reform der Sicherheitsorgane und zum Status der russischen Sprache enthielt. Diese Massnahmen wurden von einer grossen Mehrheit des damaligen Parlaments befürwortet. Nach den ukrainischen Präsidentschaftswahlen regte der Vorsitz mehrfach die Wiederaufnahme des

nationalen Dialogs an. Bis zum Ende des Schweizer Vorsitzes sah die ukrainische Regierung jedoch von einer solchen Massnahme ab.

Am 25. Mai 2014 gewann Petro Poroschenko die Präsidentschaftswahlen bereits im ersten Wahlgang mit klarer Mehrheit. Die Wahlbeobachtungsmission des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) – mit über 1300 Beobachtern die grösste in der Geschichte der OSZE – bescheinigte, dass der Prozess grösstenteils in Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen stattfand und die Grundrechte respektierte. Allerdings konnten Wählerinnen und Wähler aus der Krim und aus einzelnen Gebieten der Ostukraine nicht oder nur erschwert an den Wahlen teilnehmen. Eine zweite OSZE/ODIHR-Wahlbeobachtungsmission, eingesetzt für die vorgezogenen Parlamentswahlen vom 26. Oktober 2014, kam in ihrem vorläufigen Bericht zu einer sehr ähnlichen Einschätzung. Vertreter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, des Europarats, des europäischen Parlaments und der NATO beteiligten sich an beiden Wahlbeobachtungsmissionen.

Zwei Wochen nach Amtsantritt legte Präsident Poroschenko einen umfassenden Friedensplan vor. Am Rande des Gedenkanlasses zur Landung der Alliierten in der Normandie von 1944 führten die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und die Präsidenten Frankreichs, der Ukraine und Russland Gespräche zur Ukraine. Tags darauf, am 7. Juni 2014, schuf Präsident Poroschenko die sogenannte Trilaterale Kontaktgruppe, in der die Ukraine, Russland und der OSZE-Vorsitz vertreten sind. Der OSZE-Vorsitzende ernannte Botschafterin Heidi Tagliavini zu seiner Sonderbeauftragten für die Gruppe, welche hauptsächlich in Kiew zusammentritt und immer wieder auch mit Vertretern der Separatisten in der Ostukraine Gespräche führt. Die Trilaterale Kontaktgruppe etablierte sich als das einzige permanente Gremium zur Lösung drängender Fragen mit Blick auf eine politische Lösung des Konfliktes. Sie schuf nicht nur einen direkten Gesprächskanal zwischen Russland und der Ukraine, sondern öffnete durch gemeinsame Sitzungen und Videokonferenzen auch einen direkten, formellen Gesprächskanal zu Vertretern der Separatisten. Zusammen mit der SMM leistete die Trilaterale Kontaktgruppe wichtige Beiträge beim Austausch von Gefangenen oder bei der Aushandlung des Zugangs der Internationalen Abklärungsmission nach der Malaysia Airlines-Flugzeugkatastrophe. Seit Herbst 2014 steht die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen im Zentrum der Diskussionen.

Am 2. Juli 2014 veröffentlichten die Aussenminister der Ukraine, der Russischen Föderation, Frankreichs und Deutschlands nach einem Treffen in Berlin im sogenannten Normandie-Format eine gemeinsame Deklaration. Darin begrüsst sie unter anderem die Bereitschaft der Russischen Föderation, OSZE-Grenzbeobachter an zwei russische Grenzposten an der russisch-ukrainischen Grenze einzuladen. Mit einem Konsensentscheid des Ständigen Rates der OSZE vom 24. Juli 2014 wurde diese Beobachtungsmission offiziell geschaffen. Das Mandat der Mission wurde seither mehrfach verlängert. Verschiedene Teilnehmerstaaten fordern eine personelle und geografische Erweiterung auf weitere Grenzposten. Dafür fehlte bisher der Konsens.

Am 17. Juli 2014 wurde das Passagierflugzeug der Malaysia Airlines MH17 über ostukrainischem Gebiet abgeschossen. Das Flugzeug stürzte im von Separatisten besetzten Gebiet ab, weshalb sich die Bergung der Toten und die Untersuchung des Absturzes als sehr schwierig erwiesen. Im Auftrag des Vorsitzenden der OSZE bot die Schweiz ihre Unterstützung bei der Bergung und Identifikation der Opfer an. Unter den 298 Todesopfern befanden sich keine Schweizer, drei Passagiere und Angehörige hatten jedoch ihren Wohnsitz in der Schweiz. Am 20. Juli 2015 reiste ein Vordetachment des DVI (Disaster Victim Identification) Schweiz nach Charkow. Da die überwiegende Mehrheit der Opfer Niederländer waren, delegierte die Ukraine die Leitung des

Identifizierungsprozesses an die Niederlande. Hierzu sollten die Leichen in die Niederlande überführt werden. Somit kam dem DVI Vordetachment die Aufgabe zu, die lokalen und niederländischen Behörden in der Vorbereitung der Opfer für den Transport zu unterstützen. Die Schweiz bewies auch in dieser unvorhergesehenen Krisensituation ihre Fähigkeit, schnell gangbare Lösungen herbeizuführen

Am 5. September 2014 konnte in Minsk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe ein Protokoll über die nächsten Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des ukrainischen Präsidenten Poroschenko und der Initiativen von Präsident Putin unterzeichnet werden. Mit der Unterzeichnung des Protokolls trat gleichentags ein Waffenstillstand in Kraft. Am 19. September 2014 unterzeichneten alle Parteien des Minsker Protokolls ein Memorandum zur weiteren Umsetzung des vereinbarten Waffenstillstands. Wie schon bei der Umsetzung früherer diplomatischer Initiativen wurde der OSZE-Sonderbeobachtungsmission wiederum eine zentrale Rolle zugesprochen: Sie wurde beauftragt, die Einhaltung der Waffenruhe zu beobachten. Der ukrainische und der russische Generalstab entsandten infolge einer bilateralen Absprache Offiziere in die Ostukraine, um entlang der sogenannten Kontaktlinie zwischen den Stellungen beider Seiten eine 30 Kilometer breite Sicherheitszone gemeinsam zu überwachen und Waffenstillstandsverletzungen zu registrieren. Diese Struktur ist als Joint Centre for Control and Coordination (JCCC) bekannt. Die SMM berichtet regelmässig über die Aktivitäten des JCCC und arbeitet mit diesem auch zusammen.

Ende 2014 verfügte die SMM unter der Leitung des türkischen Botschafters Ertugrul Apakan – sein Stellvertreter ist der Schweizer Alexander Hug – über mehr als 350 internationale Beobachter (davon aktuell 11 Schweizerinnen und Schweizer). Im Nachgang zum Beginn des Waffenstillstandes vom 5. September 2014 baute die Mission ihre Präsenz insbesondere in der Ostukraine stetig aus, um die damit verbundenen Aufgaben wie die Waffenstillstandsbeobachtung wahrnehmen zu können. Die Schweiz unterstützte die Mission im Vorsitzjahr mit einem substanziellen finanziellen Beitrag von 2,9 Millionen Franken. Ab November 2014 konnten mit dem Einsatz von Aufklärungsdrohnen die technischen Kapazitäten der Mission erweitert werden, auch wenn diese aufgrund schwieriger meteorologischer Bedingungen, Abschussversuchen und elektronischer Störversuche teilweise nur eingeschränkt zur Anwendung kamen. Die personelle und finanzielle Unterstützung der Schweiz für die SMM, die OSZE-Grenzbeobachtungsmission, die Kontaktgruppe, die OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen und weitere Engagements des OSZE-Vorsitzes in der Ukraine konnten dank einem dringlichen Nachtragskredit über 6 Millionen Franken, welchen die eidgenössischen Räte im September 2014 bewilligt hatten, finanziert werden.

Bezüglich der Umsetzung der Minsker Dokumente blieb der Waffenstillstand brüchig. Fortschritte konnten bei der Freilassung von Gefangenen verzeichnet werden. Die SMM beobachtete die Freilassung von mindestens 500 Personen. Gleichzeitig erlitt der Prozess beispielsweise mit der Durchführung von «Wahlen» durch illegal bewaffnete Gruppierungen am 2. November 2014, die nicht im Einklang mit den Minsker Vereinbarungen waren, einen Rückschritt. Die Schweiz setzt sich auch im 2015 im Rahmen der OSZE-Troika, bestehend aus Serbien, der Schweiz und Deutschland, sowie in enger Zusammenarbeit mit dem serbischen Vorsitz für die Lösung der Ukrainekrise ein. Die Vertreterin des OSZE-Vorsitzes in der Trilateralen Kontaktgruppe, Botschafterin Heidi Tagliavini, übt ihre Funktion auch 2015 aus. Gleichzeitig baut die Schweiz 2015 ihr bilaterales Engagement für die Förderung von Entwicklung und Frieden in der Ukraine aus.

Der OSZE ist es unter Schweizer Vorsitz gelungen, mehrere ihrer Instrumente zielgerichtet einzusetzen. Die Beobachtung und die unabhängige Berichterstattung der

SMM leisteten direkte Beiträge zur Deeskalation in einem Umfeld, das stark von gegenseitigen Anschuldigungen geprägt ist. Die Grenzbeobachtungsmission in Russland schuf punktuelle Transparenz in einem höchst sensitiven Umfeld. Durch die Trilaterale Kontaktgruppe, die Vermittlungsmissionen der Sonderbeauftragten Tagliavini und Guldemann und die Krisendiplomatie durch den OSZE-Vorsitzenden sowie den Einsatz für einen nationalen Dialog in der Ukraine wurden mehrfach Kompromisse ermöglicht und Fortschritte erleichtert. Die Wahlbeobachtungsmissionen, die gemeinsame Menschenrechtsmission von ODIHR und der Hochkommissarin für nationale Minderheiten (HCNM) zu Beginn des Jahres, die stille Diplomatie der HCNM und der Beauftragten für Medienfreiheit leisteten in kritischen Momenten wichtige Beiträge zur Stärkung des fragilen ukrainischen Staates. Der Ständige Rat in Wien diente während des ganzen Jahres als Dialogplattform, welche den 57 Teilnehmerstaaten den allerdings oft polarisierten Austausch zur Ukraine Krise ermöglichte. Gleichzeitig hat der Krisenverlauf die Grenzen des Einflusses der OSZE deutlich gemacht: Wo eine minimale Bereitschaft der Konfliktparteien zur Deeskalation erkennbar war, vermochte die OSZE Kompromisse zu fördern und deren Umsetzung zu stärken. In denjenigen Momenten, in denen eine Eskalationslogik und militärische Gewalt dominierten, stiessen die Friedensbemühungen der OSZE aber auch an ihre Grenzen.

Die OSZE vermochte im Kontext der Ukraine Krise unter dem Schweizer Vorsitz ihre hohe Relevanz für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu zeigen. Die wachsende Polarisierung zwischen Russland und dem Westen geht jedoch nicht spurlos an der OSZE vorbei. Sie limitiert deren Spielraum und erschwert ihre Arbeit. Mit den Konsensentscheidungen zur Schaffung der Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine und der Beobachtungsmission an der russisch-ukrainischen Grenze hat die OSZE indessen bewiesen, dass sie trotz internationaler Spannungen handlungsfähig bleibt – und dass gemeinsame Lösungen möglich bleiben.

3.2. Umsetzung der Schweizer Prioritäten

Während die Ukraine Krise die öffentliche Wahrnehmung des Schweizer OSZE-Vorsitzes dominierte, arbeitete die Schweiz kontinuierlich auch an der Umsetzung der zehn Prioritäten, welche sie im Vorfeld definiert hatte. Dank einer guten Vorbereitung auf den Vorsitz vermochte sie trotz der markanten Mehrbelastung durch das Krisenmanagement in der Ukraine Krise alle geplanten Aktivitäten zur Förderung ihrer Prioritäten durchzuführen. Die Bilanz fällt in den einzelnen Bereichen uneinheitlich aus. Der Vertrauensverlust und die politische Polarisierung im Kontext der Ukraine Krise belasteten auch die Arbeit in der OSZE, wenn auch in unterschiedlichem Masse.

3.2.1. Versöhnung und Zusammenarbeit auf dem Westbalkan

Die OSZE wie auch die Schweiz engagieren sich seit vielen Jahren im Westbalkan. Darum war es nur folgerichtig, dass diese Region ein Schwerpunkt des OSZE-Vorsitzes war. Im Rahmen der OSZE hat sich die Schweiz dafür eingesetzt, dass die regionale Zusammenarbeit gestärkt wird und der Versöhnungsprozess voranschreitet. Didier Burkhalter hat als OSZE-Vorsitzender Botschafter Gérard Stoudmann als Sonderbeauftragten für den Westbalkan eingesetzt. Dieser hat die Normalisierung im Nordkosovo, die regionale Zusammenarbeit, die Integration von Minderheiten, Vertrauensbildung und Versöhnung sowie die Durchführung von Wahlen durch hochrangige Kontakte, Pendeldiplomatie und Vermittlung unterstützt.

Die Reise von Bundespräsident Didier Burkhalter als OSZE-Vorsitzender vom 24. und 25. April 2014 nach Serbien, Albanien und Kosovo hatte drei vorrangige Ziele: *Erstens*, der Normalisierung der Situation im Nordkosovo die nötige politische Unterstützung von Seiten der OSZE zu gewähren und die Relevanz der OSZE bei der Umsetzung des historischen Abkommens, das Belgrad und Pristina im April 2013 abgeschlossen hatten, aufzuzeigen. *Zweitens*, die Versöhnung in der Region zu fördern, insbesondere die Lösung der Frage der vermissten Personen. Und *drittens*, die Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit auf höchster Ebene anzusprechen. So unterstützte der Schweizer Vorsitz die Rolle der OSZE bei den Parlamentswahlen im Nordkosovo am 8. Juni 2014, die zum ersten Mal auf dem gesamten Territorium des Landes durchgeführt werden konnten. Die OSZE unterstützte dabei insbesondere die Organisation der Wahlen in den vier Gemeinden im Norden des Landes. In Abstimmung mit der Europäischen Union und Serbien baute die OSZE zudem ihre Aktivitäten im Nordkosovo aus. Dazu gehörte zum Beispiel die Ausbildung der kosovoserbischen Polizei wie auch der neu gewählten Gemeindebehörden, und somit deren Integration in die Rechtsstrukturen des Kosovo.

Dank der Unterstützung des Schweizer Sonderbeauftragten konnten die vier Präsidenten von Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro und Serbien am 29. August 2014 eine historische Erklärung zur Rolle der Staaten in der Frage der vermissten Personen unterzeichnen. Dies ist ein wichtiger Schritt im regionalen Aussöhnungsprozess und ebnet den Weg für die weitere Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit. Serbien hat den Westbalkan als einen Schwerpunkt seines OSZE-Vorsitzes definiert und wird auch 2015 durch den Schweizer Sonderbeauftragten für den Westbalkan unterstützt.

3.2.2. Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus

Die ungelösten Konflikte um Berg-Karabach (Aserbaidzhan) sowie die georgischen Regionen Südossetien und Abchasien belasten die Entwicklung im Südkaukasus seit über zwanzig Jahren. Aufbauend auf ihren Erfahrungen in der Region hatte sich die Schweiz das Ziel gesetzt, während ihres OSZE-Vorsitzes in den ungelösten Konflikten der Region neue Impulse zu vermitteln, die Vertrauensbasis zwischen den Konfliktparteien zu stärken und den Austausch der Zivilgesellschaften zu fördern.

Botschafter Angelo Gnädinger wurde vom Amtierenden Vorsitzenden als Sonderbeauftragter für den Südkaukasus ernannt. Er führt seine Arbeit auch unter serbischem Vorsitz weiter. Diese Kontinuität wird von den Konfliktparteien und den Ko-Vermittlern geschätzt. Er vertritt die OSZE als Ko-Vermittler in den Genfer Gesprächen zum Georgienkonflikt und begleitet die Bemühungen der Minsker Gruppe der OSZE für eine Beilegung des Nagorno-Karabach-Konflikts. Die Spannungen in der Ukraine haben den Dialog zwischen dem Westen und Russland über Lösungsansätze im Südkaukasus erschwert.

Nach zwei schwierigen Runden der Genfer Gespräche zum Konflikt um die beiden georgischen Regionen Südossetien und Abchasien in der ersten Jahreshälfte 2014 gelang es in intensiven Konsultationen im Sommer, die Weiterführung der Verhandlungen sicherzustellen. Ab dem Herbst konnten die Arbeiten für eine kollektive «Gewaltverzichtserklärung» wieder vorangebracht werden. Am 10. Dezember 2014 einigten sich Tiflis und Suchumi auf eine Kooperation im Bereich der vom Krieg betroffenen Kulturgüter. Es handelt sich um das erste Projekt, das die OSZE seit dem Krieg von August 2008 innerhalb von Abchasien umsetzen kann.

Der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen an der georgisch-südossetischen Administrativgrenze funktionierte 2014 einwandfrei und half mit, die Sicherheitslage zu stabilisieren. Diverse Verhaftungen und strafrechtlich relevante Zwischenfälle konnten durch die pragmatische Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure der beiden Konfliktparteien rasch geklärt werden, wodurch sich die Arbeitsatmosphäre deutlich verbesserte. Unter Mitwirkung des Sonderbeauftragten Gnädinger konnte beispielsweise im April innerhalb von 24 Stunden die Freilassung von drei georgischen Journalisten erreicht werden, die an der südossetischen Administrativgrenze verhaftet worden waren. Ein Schweizer Vorschlag zur Aufklärung des Schicksals von vermissten Personen wurde sowohl in Tiflis als auch in Tskhinvali (Südossetien) grundsätzlich positiv aufgenommen. Erfreulicherweise gab es 2014 keine tödlichen Zwischenfälle an den Administrativgrenzen.

Weiter konnten unter dem Schweizer Vorsitz diverse Begegnungen zwischen Georgiern, Russen, Abchasen und Südosseten ermöglicht werden, unter anderem zwischen Künstlern, Jugendlichen und auf Behördenebene. Auch lancierte der Schweizer Vorsitz in Südossetien ein kleines Projekt, das älteren Menschen in abgelegenen Dörfern die Versorgung mit Lebensmitteln per Lieferwagen ermöglicht. Es handelt sich um das erste Schweizer Projekt in Südossetien seit dem Krieg von 2008. Im Nagorno-Karabach-Konflikt wurde, besonders in der ersten Jahreshälfte, eine aussergewöhnlich hohe Anzahl tödlicher Zwischenfälle an der armenisch-aserbaidshaischen Waffenstillstandslinie gemeldet. Insgesamt sollen 2014 mindestens 60 Personen ums Leben gekommen sein. Die Arbeit des Persönlichen Vertreters des OSZE-Vorsitzenden für den Nagorno-Karabach-Konflikt, Andrzej Kasprzyk, sowie der drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe der OSZE (USA, Russland und Frankreich) war dementsprechend schwierig. Sie erwies sich aber als konstruktiv und konnte durch die derzeit unter Schweizer Leitung stehende hochrangige Planungsgruppe (HLPG) wirkungsvoll unterstützt werden.

Die HLPG wurde 1994 mit dem Auftrag gegründet, für den OSZE-Vorsitz einen Plan für eine multinationale friedenserhaltende Operation der OSZE in Nagorno-Karabach vorzubereiten. Da bislang kein Friedensabkommen erreicht worden ist, konnte diese Planung noch nicht genutzt werden; die Gruppe geriet in den letzten Jahren etwas in Vergessenheit. Dank Unterstützung durch den Schweizer Vorsitz und insbesondere durch die Mission Wien gelang es, die HLPG neu zu positionieren und ihre Relevanz innerhalb der OSZE deutlich zu erhöhen; dies führte zu einer gemeinsamen Präsentation der Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe, des Persönlichen Vertreters des OSZE-Vorsitzenden und der HLPG im Ständigen Rat; die Gruppe konnte die Zusammenarbeit mit diesen wichtigen Akteuren markant verbessern. Sie beteiligte sich auf Einladung des Persönlichen Vertreters insgesamt viermal an den Beobachtungen an der Kontaktlinie, was für das Verständnis des Konflikts und damit auch für die Operationsplanung wertvolle Erkenntnisse lieferte. Der Schweizer Vorsitz setzte sich stark für die Förderung des Dialogs zwischen den Konfliktparteien, den internationalen Vermittlern und der Zivilgesellschaft ein. So kamen am 26. Mai 2014 die Minsker Ko-Vorsitzenden und zivilgesellschaftliche Experten aus der Region zu einer Konferenz in Bern zusammen. Die internationalen Vermittler und der Schweizer Vorsitz haben damit begonnen, in einer informellen Nagorno-Karabach-Kontaktgruppe von Expertinnen und Experten aus der Region mitzuwirken.

Bei seinem Besuch im Südkaukasus Anfang Juni 2014 warb der Amtierende Vorsitzende für die Idee eines intensivierten und strukturierten Verhandlungsprozesses zum Nagorno-Karabach-Konflikt. Heute besteht der Vermittlungsprozess im Wesentlichen aus einer Reihe von «Ad-hoc»-Treffen der Präsidenten und Aussenminister Armeniens und Aserbaidshans. Der Schweizer Vorschlag wurde von den Medien und den Ko-Vorsitzenden positiv aufgenommen und bleibt weiterhin im Gespräch. US-Aussenminister

John Kerry diskutierte den Vorschlag am 4. September 2014 in Wales am Rande des NATO-Gipfels mit den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans, und der französische Präsident Hollande nahm ihn am 27. Oktober 2014 in Paris mit den beiden Parteien erneut auf. Ähnlich wie beim Entwurf des strukturierten Verhandlungsprozesses wird der Schweizer Sonderbeauftragte auch 2015 inhaltliche Inputs in den Minsker Prozess einspeisen.

Vermittlung des OSZE-Vorsitzes in Moldawien und Transnistrien

Im Schatten der Ukrainekrise und der Konflikte im Kaukasus vermittelte der OSZE-Vorsitz 2014 auch in einem dritten Konflikt auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion: Im eingefrorenen Konflikt zwischen der Republik Moldowa und der abtrünnigen Region Transnistrien vermittelt die OSZE seit 1992. Die Schweiz hatte den serbischen Botschafter Radojko Bogojevic als Sonderbeauftragten für diesen Konflikt eingesetzt. Der vergessene Konflikt – ein Erbe des Zerfalls der Sowjetunion – geriet im Zuge der Ukrainekrise plötzlich wieder ins Rampenlicht, mit gemischten Resultaten. Im ersten Halbjahr konnten noch kleine Verhandlungserfolge erzielt werden: Durch hartnäckige diplomatische Bemühungen konnte die Aufhebung von einseitig verhängten Zöllen und Gebühren erwirkt und eine Schliessung der rumänisch-sprachigen Minderheitenschulen in Transnistrien verhindert werden. Dank Intervention des OSZE-Sonderbeauftragten erhielt die Grenzmission der Europäischen Union für die Republik Moldau und die Ukraine wieder Zugang zu den Arbeitsgruppen über vertrauensbildende Massnahmen.

Hingegen spiegelten sich die zunehmenden Spannungen rund um die Ukraine rasch auch in der Situation zwischen der Republik Moldawien und Transnistrien. Anstelle der geplanten fünf offiziellen Verhandlungsrunden kamen nur deren zwei zustande. Angesichts des polarisierten Umfeldes ist das Interesse der Konfliktparteien geschwunden, auf eine Lösung des Konfliktes hinzuarbeiten. Immerhin ging dank Bemühungen des OSZE-Vorsitzes der Dialog weiter, was zur Prävention weiterer Eskalationen beitrug.

Trotz des schwierigen Umfeldes gelang es dem Schweizer Vorsitz gegen Ende Jahr, einen Konsens unter den im Prozess beteiligten Parteien zu erreichen, dass die grundlegenden Prinzipien zur Lösung der Transnistrienfrage, inklusive der Wahrung der territorialen Integrität der Republik Moldau, weiterhin Gültigkeit bewahren. Eine gemeinsame Erklärung aller 57 Teilnehmerstaaten am Basler Ministerrat unterstützt diesen Prozess.

3.2.3. Modernisierung des Wiener Dokumentes und Austausch zu konventioneller Rüstungskontrolle in Europa

Das Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen verpflichtet die OSZE-Staaten, sich gegenseitig über signifikante Truppenbewegungen und Manöver zu informieren, Daten über Bestände von Hauptwaffensystemen und militärischem Personal auszutauschen sowie diesbezügliche Inspektionen und Überprüfungen zuzulassen. Damit spielt das Wiener Dokument eine wichtige Rolle zur Schaffung von Transparenz und Vertrauen in Europa. Die Schweiz hatte sich zum Ziel gesetzt, die umfassende Umsetzung des Wiener Dokumentes zu fördern. Sie arbeitete auch darauf hin, das Wiener Dokument auf die militärischen Realitäten des 21. Jahrhunderts abzustimmen, indem statt eines rein quantitativen Ansatzes die militärischen Fähigkeiten und Doktrinen im Vordergrund rüstungskontrollpolitischer Überlegungen stehen sollen. Angesichts der Ukrainekrise konnte jedoch die geplante Modernisierung

des Wiener Dokuments nicht substantiell vorangebracht werden. In der aktuellen Krisensituation ist der Erhalt des Wiener Dokuments in der heutigen Form aber bereits ein Erfolg.

Gespräche über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa sind seit der Nicht-Ratifizierung des Angepassten Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE) von 1999 durch die NATO-Staaten und der nachfolgenden Aussetzung der Implementierung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) durch Russland im Dezember 2007 ausgesetzt. Die seit 2009 in Wien geführten Gespräche über ein Mandat für künftige Verhandlungen zur Modernisierung des konventionellen Rüstungskontrollregimes in Europa sind mangels Konsens bereits anlässlich der Ministerkonferenz in Dublin im Dezember 2012 in eine Sackgasse geraten. Der Schwerpunkt des Schweizer OSZE-Vorsitzes «Austausch zur konventionellen Rüstungskontrolle» hatte zum Ziel, in dieser Frage in bestehenden OSZE-Gefässen und informellen Formaten einen Beitrag zur Deblockierung zu leisten.

Dieses ambitionöse Vorhaben wurde durch die Ukraine Krise und der damit verbundenen erneuten Blockade in den OSZE-Gremien belastet, sodass in dieser Thematik im Berichtsjahr wenig signifikantes Vorankommen möglich war. Die verschiedenen Kapitel und Massnahmen des Wiener Dokuments kamen im Laufe der Ukraine Krise mehrfach zur Anwendung. So wurden zum einen seitens der Ukraine militärische Beobachter gemäss des Kapitels «Verminderung der Risiken» eingeladen. Zum anderen wurden bilaterale Inspektionen in der Ukraine gemäss des Kapitels «Regionale Massnahmen» durchgeführt. Letzteres ermöglichte faktisch eine kontinuierliche Präsenz von Inspektoren, vor allem aus NATO-Staaten. In den bevorstehenden Diskussionen bezüglich der «Anwendung des Wiener Dokuments in Krisensituationen» wird es unter anderem darum gehen, gestützt auf eine vertiefte Analyse die Lehren aus der Ukraine Krise zu ziehen und im Lichte dessen die Möglichkeiten zur Modernisierung des Wiener Dokuments unter Wahrung des Acquis im Bereich der Vertrauensbildung auszuloten.

3.2.4. Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor

Die demokratische Kontrolle von Streitkräften konnte in den vergangenen Jahren in der UNO als transversales Anliegen verankert werden, noch nicht aber in der OSZE. Deshalb hat die Schweiz diese Thematik als Priorität formuliert. Der Vorsitz hatte unter anderem frühzeitig eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Aktivitäten der OSZE im Bereich Sicherheitssektor-Reform und -Gouvernanz umfassend aufzeigen. Für die Sensibilisierung der Teilnehmerstaaten wurde gemeinsam mit der UNO eine Konferenz zum Thema Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor organisiert. Zurzeit werden interne Richtlinien für die OSZE zu diesem Thema ausgearbeitet. Unter slowakischer Schirmherrschaft wurde zudem 2014 eine sogenannte OSZE-Freundschaftsgruppe geschaffen, die sich zum Ziel gesetzt hat, politische Unterstützung zu generieren. Im OSZE-Generalsekretariat ist ein Focal Point geschaffen worden. Serbien wird dieses Thema weiterhin vorantreiben und hierzu 2015 eine regionale Konferenz organisieren.

Vor 20 Jahren hatte sich die Schweiz bei der Erarbeitung des OSZE-Verhaltenskodex über politisch-militärische Aspekte von Sicherheit stark engagiert und massgeblich dazu beigetragen, dass die Verpflichtungen aus dem Dokument umgesetzt wurden und das Dokument über die OSZE hinaus Verbreitung fand. Während des Schweizer Vorsitzes wurde grosser Wert auf die kontinuierliche Sensibilisierung und eine bessere Umsetzung des Verhaltenskodex gelegt. Zum ersten Mal wurden Aktivitäten mit Blick auf die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum und in Asien durchgeführt. Ein Höhepunkt war der Anlass zum 20. Jahrestag des Verhaltenskodex in Wien, in dessen Folge eine

Erklärung vom Ministerrat in Basel angenommen wurde. Zudem wurde vom Schweizer Vorsitz eine Publikation zu 20 Jahren OSZE-Verhaltenskodex veröffentlicht. Darüber hinaus hat der Schweizer Vorsitz gemeinsam mit der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eine parlamentarische Resolution zum OSZE-Verhaltenskodex vorbereitet, die der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Jahr 2015 zur Annahme vorgelegt werden soll.

3.2.5. Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension

Die OSZE-Staaten haben sich in den vergangenen Jahren zu umfassenden Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich bekannt. Bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen bestehen in mehreren Teilnehmerstaaten beträchtliche Mängel. Die Schweiz hat daher die Umsetzung dieser Verpflichtungen zu einer Priorität erklärt. Die Umsetzung setzt neben einer aktiven Regierung und einer organisierten Zivilgesellschaft auch eine abgestimmte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen internationalen Akteuren vor Ort voraus.

Die Menschenrechtsverteidiger spielen als Teil der Zivilgesellschaft eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung von Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich, kommen aber gleichzeitig in immer mehr OSZE-Staaten unter Druck. Der Schweizer Vorsitz hat daher die Rolle der Menschenrechtsverteidiger zum ersten Mal seit Jahren in der OSZE wieder thematisiert und in Zusammenarbeit mit Serbien und dem OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) im Juni 2014 eine Konferenz in Bern organisiert. Die Konferenz erhielt beträchtliche Aufmerksamkeit. Als wichtiger Beitrag zum Thema wurden an der Konferenz die Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern vorgestellt und die entsprechenden ODIHR-Leitlinien lanciert.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen relevanten internationalen und regionalen Organisationen, wie dem Europarat und der UNO, trägt zu einer verbesserten Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension bei. Deshalb hat die Schweiz diese Zusammenarbeit gestärkt. Die Schweiz hat systematisch relevante Expertinnen und Experten von regionalen und internationalen Organisationen und Institutionen an alle Veranstaltungen der OSZE eingeladen. Um spezifisch Synergien zwischen dem Europarat und der OSZE zu nutzen, hat die Schweiz im Februar 2014 zusammen mit dem österreichischen Europarats-Vorsitz eine Konferenz zum Kampf gegen den Menschenhandel organisiert, aus der ein Aktionsrahmen entstanden ist. Zudem konnte durch die Vermittlung der Schweiz im Juni 2014 erstmalig eine enge Zusammenarbeit zwischen dem UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) und ODIHR durch ein offizielles Abkommen vereinbart werden. Durch diesen Austausch und die dadurch geknüpften Kontakte erhofft sich die Schweiz eine bessere Abstimmung der internationalen Akteure und eine gegenseitige Unterstützung in dieser Thematik.

Als Reaktion auf ein Anliegen von Parlamentariern und zivilgesellschaftlichen Vertretern aus dem OSZE-Raum ist die Schweiz als erstes Land mit gutem Beispiel vorgegangen und hat sich einer Evaluation durch eine unabhängige und kompetente schweizerische Instanz unterzogen. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) hat die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in der Schweiz evaluiert und Empfehlungen zur Verbesserung abgegeben. Die Evaluation diente als Grundlage für fruchtbare Diskussionen zwischen Schweizer Nichtregierungsorganisationen und Behörden, die zudem schriftliche Reaktionen auf den Bericht des SKMR publiziert haben. Serbien sieht vor, sich 2015 ebenfalls einer solchen Evaluation zu unterziehen und Deutschland hat die Fortführung dieser Praxis bereits angekündigt. Das beispielhafte

Vorgehen der Vorsitzländer soll insgesamt zu einer verbesserten Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen führen.

Gemäss der Ausrichtung der schweizerischen Menschenrechts-Aussenpolitik wurde der thematische Fokus auf die Bereiche Folterprävention und Gleichstellung der Geschlechter gelegt. Zu letzterem Thema ist es der Schweiz gelungen, in Basel zwei Ministerratsentscheide im Konsens zu verabschieden. Es handelt sich dabei um einen Entscheid zur Erarbeitung eines Addendums zum Gender-Aktionsplan und zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, inklusive häuslicher Gewalt.

Der Schweiz ist es gelungen, das Thema Folterprävention wieder hoch auf der Agenda der OSZE zu platzieren und konkreten Diskussionen zu diesem Thema Platz zu bieten. Sowohl Nichtregierungsorganisationen wie auch staatliche Behörden haben sich während des ganzen Jahres an mehreren von der Schweiz einberufenen Anlässen über Empfehlungen zur effizienten Prävention von Folter in der OSZE ausgetauscht. Obwohl kein Konsens für eine Ministerratsentscheidung zu diesem Thema möglich war, wird die Schweiz die OSZE auch in Zukunft bei der Realisierung der diskutierten Ziele unterstützen.

Zehn Jahre nach der ersten Antisemitismus-Konferenz und der Verabschiedung der sogenannten Berliner Erklärung hat der Schweizer Vorsitz zusammen mit Deutschland eine Konferenz gegen Antisemitismus in Berlin durchgeführt. Zusammen mit Bundesminister Frank-Walter Steinmeier und Michael Georg Link, dem Direktor des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, eröffnete Bundespräsident Burkhalter Mitte November 2014 die Konferenz, die mit einer hochrangigen Teilnahme vieler OSZE-Teilnehmerstaaten aufwarten konnte und auf grosses Interesse von Seiten der Zivilgesellschaft stiess. Auf Basis der Schlussfolgerungen des Schweizer Vorsitzes zu dieser Konferenz konnte ein Ministerratsentscheid im Konsens verabschiedet werden, der die Antwort der OSZE auf heutige Herausforderungen stärkt.

3.2.6. Sicherer Umgang mit Naturkatastrophen

Eine Aktionslinie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen fokussierte auf den sicheren Umgang mit Naturkatastrophen. Dies unter anderem mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu stärken – und somit eine weitere vertrauensbildende Massnahme im OSZE-Raum zu schaffen – und den Akzent der politischen Planung stärker auf die Prävention statt bloss auf die reaktive Bewältigung von Naturkatastrophen zu legen. Die Jahrhundert-Überschwemmungen in Serbien, Bosnien und Herzegowina und Kroatien im Mai 2014 veranschaulichten auf tragische Weise die Aktualität dieses Themas für den OSZE-Raum.

Die Schweiz hat die Thematik der Prävention von Naturkatastrophen anhand von mehreren thematisch aufeinander abgestimmten Treffen des OSZE-Wirtschafts- und -Umweltforums 2014 bearbeitet. In Koordination mit internationalen Partnern konzentrierte sie sich dabei auf praktische Fragen, zum Beispiel im Umgang mit Naturereignissen, sowie auf den Austausch erprobter Praktiken bei der Katastrophenvorsorge. Mit einem Entscheid des Ministerrates in Basel zur Verminderung der Naturkatastrophenrisiken gelang es dem Schweizer Vorsitz, dieses Thema innerhalb der OSZE zu verankern. Für die OSZE ist dabei wichtig, dass eine Zusammenarbeit auch in Konfliktregionen stattfindet, sodass durch die Bewältigung von gemeinsamen Problemen Vertrauen aufgebaut werden kann.

Die Schweiz organisierte für OSZE-Vertreterinnen und Vertreter und Fachleute der 57 OSZE-Länder Feldbesuche im Wallis, die Einblicke in die Vorsorge von Naturgefahren in der Schweiz boten. Eine Exkursion widmete sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Berggebiet zwischen Italien und der Schweiz und den Auswirkungen des Klimawandels entlang der Transitroute des Grossen St. Bernhard. Die zweite Exkursion fokussierte auf den Zusammenhang zwischen Naturgefahren und chemischen Industrieunfällen in der Rhone-Ebene bei der Gemeinde Monthey.

Während des Vorsitzjahrs wurden ausserdem mehrere Projekte lanciert, welche die Komponenten eines erfolgreichen integralen Risikomanagement-Ansatzes ins Zentrum stellen: gute Regierungsführung, partizipative Ansätze, Bewusstseinsbildung und Kapazitätsaufbau, insbesondere auf lokale Ebene. Serbien vertritt 2015 das Thema Risikomanagement im Bereich der Wasser-Gouvernanz und baut dabei auf den Projekten der Schweiz auf. Die Stärkung der OSZE-Kapazitäten in diesem Bereich wird 2015 weiterhin von der Schweiz (DEZA) unterstützt.

3.2.7. Bekämpfung von transnationalen Bedrohungen

Der Kampf gegen den Terrorismus zählt trotz geopolitischer Verwerfungen zu denjenigen Themen, bei denen Kooperation über Gräben hinweg möglich ist. Ende April führte die Schweiz in Interlaken eine Konferenz zur Terrorismusbekämpfung durch. Fachleute sowie Vertreter der OSZE-Staaten und von internationalen und Nichtregierungsorganisationen diskutierten über Vorschläge zur Unterbindung der Terrorismusfinanzierung, über die Wahrung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung sowie über die Problematik der sog. ausländischen Kämpfer, d. h. über Möglichkeiten, Personen aus OSZE-Staaten davon abzuhalten, sich bewaffneten Gruppen anzuschliessen und im Ausland an Kampfhandlungen teilzunehmen. Die Staaten müssen sich dabei auch mit den Bedrohungen für ihre innere Sicherheit auseinandersetzen, die bei der Rückkehr solcher Personen entstehen können.

Im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung wurde in Interlaken auch das Problem der Entführungen gegen Lösegeld intensiv diskutiert. Diese sind eine wichtige Einkommensquelle für die Finanzierung terroristischer Handlungen. Der Schweizer Vorsitz engagierte sich dafür, eine geschlossene Front aller Staaten aufzubauen, die der Zahlung von Lösegeld als Quelle zur Terrorismusfinanzierung ein Ende setzen wollen. Der Vorsitz legte am Ende der Konferenz Schlussfolgerungen vor, welche als Ausgangspunkt für weitere Debatten über die Terrorismusbekämpfung in der OSZE dienen.

Der Ministerrat hat zu den Themen Entführung gegen Lösegeld und ausländische Kämpfer Erklärungen verabschiedet. Im Fall von ausländischen Kämpfern ruft die Deklaration dazu auf, die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten zu vertiefen, um beispielsweise ausländische Kämpfer vor Gericht zu stellen. Die Deklaration zum Thema Entführung gegen Lösegeld steht im Zusammenhang mit der UNO-Sicherheitsratsresolution 2133. Diese Resolution fordert die Staaten auf, zu verhindern dass Terroristen weder von Lösegeldern noch von politischen Konzessionen profitieren. Die OSZE-Deklaration fordert alle Teilnehmerstaaten auf, das Phänomen der Entführung gegen Lösegeld einzudämmen.

Ende 2013 hatten die OSZE-Teilnehmerstaaten eine erste Serie von vertrauensbildenden Massnahmen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie («cyber») verabschiedet. Die Schweiz hat sich während ihres Vorsitzes innerhalb der OSZE für die Umsetzung und Weiterentwicklung dieser Massnahmen eingesetzt. So hat die Schweiz

zusammen mit Deutschland insgesamt sechs neue Vorschläge eingereicht, um die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu verbessern. Die Schweiz hat den Massnahmenkatalog auch ausserhalb der OSZE propagiert. Am 7. November 2014 organisierte die Schweiz eine Konferenz zum Thema Vertrauensbildung im Cyber-Raum, um den Prozess ganzheitlich zu fördern. Die Konferenz wurde auch von Vertretern der Wirtschaft und Wissenschaft besucht.

Auch im Bereich der Polizeikooperation sowie der Thematik rund um Betäubungsmittel setzte die Schweiz innovative Akzente. Die jährlich stattfindende Konferenz der Polizeispezialisten stand 2014 unter dem Thema der Verbesserung der institutionellen Kooperation, sowohl innerstaatlich als auch international. Ziel war, Möglichkeiten einer besseren Kooperation zwischen verschiedenen staatlichen Behörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, juristischen Behörden) in der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität aufzuzeigen. Gleichzeitig wurden innovative Formen der internationalen Polizeizusammenarbeit vorgestellt. Die Vorstellung einer regionalen Polizeikooperationskonvention im Westbalkan bot unter anderem auch Serbien Gelegenheit, das eigene Engagement in diesem Bereich zu erläutern.

Die Konferenz zum Thema Betäubungsmittel bot ebenfalls Raum für die Verbreitung bewährter Ansätze der Schweiz. Das Thema der Zusammenarbeit der Polizeibehörden mit anderen im Drogenbereich aktiven Institutionen (Gesundheits- und Sozialdiensten, NGOs etc.) traf auf grosses Interesse und zeitigte positive Reaktionen selbst von traditionell repressiven Staaten. Mit einem verhältnismässig grossen Aufgebot von Spezialisten von fedpol, Swissmedic und dem Kanton Zürich sowie der Verpflichtung hochrangiger und anerkannter internationaler Experten vermochte es die Schweiz, hier ein Zeichen zu setzen und ihre Position im Bereich der Drogenpolitik zu veranschaulichen.

3.2.8. Weiterentwicklung der OSZE: 40 Jahre Helsinki-Schlussakte

Die OSZE will sich 40 Jahre nach der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte (siehe Kasten) reformieren, um fit für die Zukunft zu sein und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Dieser Reformprozess wurde 2012 angestossen und läuft als sogenannter «Helsinki+40-Prozess». Ende 2013 haben die Schweiz, Serbien und die Ukraine einen gemeinsamen Fahrplan vorgestellt, der die Fortführung des Reformprozesses anhand von thematischen Arbeitsgruppen vorsieht.

Schlussakte von Helsinki

Nach zweijährigen Verhandlungen in Genf wurde am 1. August 1975 die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki unterschrieben. Die Schlussakte von Helsinki ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine selbstverpflichtende Aussage der Staaten. Ziel der KSZE war es, den Ost-West-Gegensatz durch die Erarbeitung gemeinsamer Grundlagen und Normen europäischer Sicherheit abzumildern und die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten durch Dialog, vertrauensbildende Massnahmen und Kooperation zu erhöhen. 1994 wurde die KSZE in eine Organisation, die OSZE, umgewandelt.

Die in der Schlussakte festgeschriebenen 10 Prinzipien für die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen bilden bis heute die Grundlage der europäischen Sicherheitsordnung:

1. Souveräne Gleichheit, Achtung der Souveränität innewohnenden Rechte
2. Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt

3. Unverletzlichkeit der Grenzen
4. Territoriale Integrität der Staaten
5. Friedliche Regelung von Streitfällen
6. Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
7. Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschliesslich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit
8. Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker
9. Zusammenarbeit zwischen den Staaten
10. Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben

Die Ukrainekrise erschwerten die Arbeiten an diesem Reformprozess. Sie warf grundsätzliche politische Fragen auf. Mehrere Teilnehmerstaaten sind der Ansicht, dass die Verletzung der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki bei der Annexion der Krim durch die Russische Föderation den «Helsinki+40»-Prozess unterlaufen habe und damit dieser Prozess nicht weitergeführt werden könne. So kam denn auch der institutionelle Reformprozess «Helsinki+40» der OSZE nur schleppend voran. Dennoch, die Ukrainekrise hat die Relevanz der OSZE und die Notwendigkeit der Stärkung ihrer Instrumente im Bereich Konfliktprävention und -bewältigung aufgezeigt. Ob das gewachsene politische Interesse an der Organisation den Reformprozess erleichtert oder verkompliziert, werden die nächsten Jahre zeigen. Am Ministerrat in Basel waren die meisten Teilnehmerstaaten der Ansicht, dass der OSZE-Reformprozess wichtig und die Organisation auch weiterhin als handlungsfähige Dialogplattform für europäische Sicherheitsfragen relevant seien. Die Minister haben sich in einer Ministererklärung zur Weiterführung des Reformprozesses «Helsinki+40» bekannt und hierfür insbesondere Serbien und der OSZE-Troika ihre Unterstützung für 2015 zugesprochen.

3.2.9. Erhöhung der Mediationskapazitäten

Die Rolle der OSZE in der Ukrainekrise hat gezeigt, wie wichtig Mediationskapazitäten für diese Organisation sind. Die Absicht des Schweizer Vorsizes, die Mediationsfähigkeiten der OSZE zu stärken, war deshalb zentral. Dies geschah durch die Einrichtung eines «Mediation Support Teams», die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Coaching der Sonderbeauftragten des Vorsizes als Mediatoren sowie die Publikation eines Handbuchs. Der Schweizer Vorsitz stärkte dabei nicht nur die Kapazitäten im Sekretariat der Organisation in Wien, sondern auch in den Feldmissionen vor Ort. Zudem verankerte die Schweiz das Thema der Mediation im gesamten Instrumentarium des Konfliktzyklus der OSZE.

Im März 2014 haben Finnland, die Türkei und die Schweiz gemeinsam eine Freundschaftsgruppe zu Mediation ins Leben gerufen mit dem Ziel, die Teilnehmerstaaten für die Thematik zu sensibilisieren und sie zu motivieren, das Knowhow der OSZE in diesem Bereich zu nutzen.

3.2.10. Verstärkter Einbezug der Zivilgesellschaft, insbesondere auch der Jugend

In der OSZE besteht im Unterschied zu anderen multilateralen Organisationen die Möglichkeit, die Zivilgesellschaft einzubinden, sodass sich diese bei offiziellen Veranstaltungen auf Augenhöhe mit staatlichen Vertretern austauschen kann. Die Schweiz und Serbien haben sich zum Ziel gesetzt, auf diesem Mehrwert der OSZE aufzubauen und die Zivilgesellschaft noch stärker und in der ganzen thematischen Breite der OSZE einzubeziehen.

Didier Burkhalter hat bei seinen Reisen als OSZE-Vorsitzender gezielt den direkten Dialog mit der Zivilgesellschaft gesucht. Zusätzlich haben auf Initiative der Schweiz vier regionale Workshops mit 150 Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft aus über 30 Ländern stattgefunden. Ziel dieser Workshops war es, von der Zivilgesellschaft konkrete Empfehlungen an die OSZE, ihre Feldmissionen und Institutionen sowie an die OSZE-Teilnehmerstaaten ausarbeiten zu lassen. An der Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft, die direkt vor dem Ministerratstreffen in Basel stattfand, hat Didier Burkhalter die gesammelten Empfehlungen der Zivilgesellschaft entgegengenommen. Während der Ministerkonferenz wurden die Empfehlungen an die Delegationen verteilt.

Auch in der Schweiz wurde der Dialog mit der Zivilgesellschaft gepflegt. Die Schweizer NGOs schlossen sich zu einer «Arbeitsgruppe OSZE» zusammen, die zu allen OSZE-Anlässen eingeladen wurde, insbesondere auch zu den vier regionalen Workshops der Zivilgesellschaft. Die Schweizer Arbeitsgruppe traf sich zudem regelmässig mit dem Schweizer Vorsitz, unter anderem zweimal mit dem Amtierenden Vorsitzenden Didier Burkhalter.

Der Schweizer Vorsitz hat die Jugend in den Vordergrund gerückt. Er hat sich zum Ziel gesetzt, Jugendlichen innerhalb der OSZE eine Stimme zu geben und sie mit OSZE-Strukturen und -Themen vertraut zu machen. Zu diesem Zweck hat die Schweiz eine Modell-OSZE mit 57 jungen Frauen und Männern aus den OSZE-Teilnehmerstaaten veranstaltet.

Diese Modell-OSZE hat in zwei simulierten Verhandlungsrunden einen Jugendaktionsplan verhandelt. In informellen Verhandlungen, in nachgeahmten Vorbereitungs-Komitees, in Simulationen des Ständigen Rats sowie einem Modell-Ministerrat haben die Jugendbotschafter einen Modell-OSZE-Jugendaktionsplan entworfen, diskutiert und schliesslich im Konsens verabschiedet. Der Jugendaktionsplan enthält 136 Empfehlungen, die sowohl an die Teilnehmerstaaten als auch an die OSZE-Strukturen gerichtet sind. Die Empfehlungen decken ein breites Spektrum an Themen ab. Dabei legen die Jugendlichen die Schwerpunkte beispielsweise auf Sicherheitsfragen, auf zu Terrorismus führenden gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung, auf Bildung, Beschäftigung und Unternehmertum sowie auf die Institutionalisierung von Jugend als Thema und Akteur in der OSZE.

Der Modell-OSZE-Jugendaktionsplan wurde im September 2014 den Delegationen in Wien offiziell vorgestellt. Drei Jugendbotschafter erhielten als Gäste die Gelegenheit, im Ständigen Rat der OSZE zu sprechen und darzulegen, was sie als junge Menschen von der Organisation erwarten. In Basel hatten die Jugendbotschafter die Gelegenheit, ihren Jugendaktionsplan dem Ministerrat vorzustellen. Der Jugendaktionsplan wurde zudem in Buchform allen Teilnehmenden der Ministerratskonferenz übergeben.

Zusätzlich thematisierte der Schweizer OSZE-Vorsitz das Thema Jugend in einem Beschluss, der vom Ministerrat verabschiedet wurde. Zentrales Anliegen dabei war, das ausserordentliche Potenzial der Jugend in der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung von Gesellschaften sowie ihre Rolle in der Unterstützung der Teilnehmerstaaten in der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen anzuerkennen. Der Beschluss diente auch dazu, den serbischen Vorsitz darin zu stärken, einen dimensionsübergreifenden OSZE-Jugendaktionsplan zu erarbeiten; ein Vorhaben, das im gemeinsamen Arbeitsplan des Schweizer und des Serbischen Vorsitzes verankert wurde. Der Modell-OSZE-Jugendaktionsplan soll in der Erarbeitung eines Jugendaktionsplans der OSZE als Referenz und Inspiration dienen.

4. Ministerrat Basel

Mit der Übernahme des OSZE-Vorsitzes ging für die Schweiz auch die Aufgabe einher, die Ministerratskonferenz 2014 zu organisieren. Der Bundesrat hatte 2012 beschlossen, dass diese in Basel stattfinden würde. Der OSZE-Ministerrat in Kiew vom Dezember 2013 hatte in seinem diesbezüglichen Entscheid die Austragungsdaten auf den 4. und 5. Dezember 2014 gelegt.

Zu den organisatorischen Vorbereitungsarbeiten, die auch die Rekrutierung eines spezialisierten Unternehmens mittels eines offenen Ausschreibungsverfahrens zur Gesamtkoordination der zahlreichen logistischen Teilprojekte umfassten, gehörte insbesondere die Bereitstellung der benötigten Infrastruktur (wie zum Beispiel Plenarsaal, Sitzungsräume, Büros für die über 80 Delegationen), der Kommunikationsinfrastruktur, eines Transportdispositivs für die Delegationschefs und die über 1800 Delegierten und Medienschaffenden (wobei dem Umstand Rechnung getragen wurde, dass der Ministerrat an einer Lokalität stattfand, die bestens ans öffentliche Verkehrsnetz angeschlossen war), von Unterkünften und von Verpflegungsmöglichkeiten. Gemäss OSZE-Erfordernissen wurde auch ein Medienzentrum eingerichtet und betrieben.

Zur Koordination der verschiedenen Planungstätigkeiten arbeitete die Task Force eng mit den Behörden des Kantons Basel-Stadt zusammen. Dabei standen Fragen an der Schnittstelle zwischen der Organisation des Ministerrats und dem Sicherheitsdispositiv, für welches die Kantonspolizei Basel-Stadt zuständig war (die von der Schweizer Armee im Assistenzdienst unterstützt wurde), im Vordergrund.

Vor dem Hintergrund der politischen Entwicklungen rund um die Ukraine Krise während des Vorsitzjahres 2014 zeichnete sich ab, dass die OSZE und damit der OSZE-Ministerrat als ihr zentrales Beschluss- und Leitungsgremium stärker als üblich ins Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit kommen würden.

Der Schweizer Vorsitz lancierte denn auch frühzeitig in Wien eine Diskussion darüber, wie der Ministerrat interaktiver und damit dialogorientierter gestaltet werden könnte und entsprach damit einem aktuellen Bedürfnis der OSZE-Teilnehmerstaaten. Neben dem offensichtlichen Diskussionsbedarf zur Ukraine Krise trugen drei hauptsächliche Neuerungen des Ablaufformats mit dazu bei, das Interesse am Ministerrat zusätzlich und erfolgreich zu steigern:

- Die beiden Plenumsitzungen wurden thematisch ausgerichtet, die erste am 4. Dezember fand zum Thema „Die Krise der europäischen Sicherheit“ statt, die zweite, am Folgetag, 5. Dezember, zu „Der Kampf gegen den Terrorismus: Herausforderungen innerhalb der OSZE-Region und darüber hinaus“.
- Minister wurden am Vorabend der Eröffnung, am 3. Dezember, zu einem Arbeitessen eingeladen, in welchem sie sich unter sich, ohne Formalitäten und mit nur leichtem Protokoll, zum Thema Ukraine austauschen konnten; auch der Lunch der Delegationschefs am ersten Ratstag, 4. Dezember, wurde als Arbeitessen konzipiert und als informelle Gesprächsplattform genutzt;
- Die Redezeit wurde massiv reduziert und auf 3 Minuten begrenzt. Dies führte dazu, dass Minister im Plenarsaal blieben und einander zuhörten. Teilnehmerstaaten, die auf Ministerebene anwesend waren, wurden zudem in den Plenumsitzungen in der Rednerliste vorgezogen.

An der Ministerratstagung wurden 21 Beschlüsse und Erklärungen im Konsens angenommen. Die beachtliche Zahl und der breite Anwendungsbereich zeigen, dass es

dem Schweizer Vorsitz trotz der Ukraine Krise und der dadurch bedingten Polarisierung gelungen ist, die Funktion der OSZE als Dialogplattform zu bewahren. Dieses Resultat war dank des Verhandlungsprozesses möglich, der von der Schweizer Delegation in Wien gesteuert und in Basel abgeschlossen wurde. Er beruhte auf mehreren Grundsätzen. Erstens schlug die Schweiz Textentwürfe zu Themen vor, die als relevant für die OSZE eingestuft wurden (namentlich Terrorismusbekämpfung, Prävention von Naturkatastrophen, Gleichstellung der Geschlechter). Zweitens legte die Schweizer Delegation in Wien ein Datum fest, nach dem die von anderen Delegationen vorgelegten Beschluss- oder Erklärungsentwürfe, die als zu wenig konsensorientiert eingestuft wurden, nicht mehr weiter verhandelt wurden. Auf diese Weise konnten sich die Delegationen und der Schweizer Vorsitz auf Entwürfe konzentrieren, bei denen tatsächlich Aussicht auf Konsens bestand. Dank der ausgewogenen, dialogorientierten und offenen Politik der Schweiz während des ganzen Vorsitzes waren zahlreiche Delegationen bereit, die Schweizer Initiativen und Vorschläge zu unterstützen. Diese Unterstützung zeigte sich insbesondere nach der Zusammenfassung des amtierenden Vorsitzenden am ersten Tag der Ministerratstagung. In der Zusammenfassung konnten die Positionen zahlreicher Staaten zur Ukraine Krise auf höchster Ebene festgehalten werden, nachdem keine Einigung über den Entwurf einer Ministererklärung zur Ukraine erzielt worden war, so dass diese fallen gelassen werden musste. Zudem erlaubte es die von der Schweiz vorgeschlagene Kompromisslösung für den Entwurf der Gedenkerklärung zum siebzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs, einen Konsens für vier weitere Ministertexte zu finden.

Beschlüsse und Erklärungen des OSZE-Ministerrates vom 4/5. Dezember in Basel

Erklärungen und andere Dokumente

1. Erklärung über weitere Schritte im Helsinki+40-Prozess
2. Erklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage
3. Erklärung zur Jugend
4. Erklärung zur Überführung des Übereinkommens über subregionale Rüstungskontrolle nach Anhang 1-B Artikel IV des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina in die Eigenverantwortung der Parteien
5. Erklärung über die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Phänomens der ausländischen terroristischen Kämpfer
6. Erklärung über die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung von Entführungen und Geiselnahmen durch terroristische Gruppen
7. Gedenkerklärung zum siebzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs
8. Erklärung über verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung des Antisemitismus
9. Erklärung über die Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum
10. Erklärung über die Zusammenarbeit mit den Partnern in Asien
11. Gedenkerklärung zum zwanzigjährigen Bestehen des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Beschlüsse

1. Ernennung des Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Michael Georg Link)
2. Wiederbestellung des Generalsekretärs der OSZE (Lamberto Zannier bis 1. Juli 2017)
3. OSZE-Vorsitz im Jahr 2016 (Deutschland)
4. OSZE-Vorsitz im Jahr 2017 (Österreich)
5. Verhütung von Korruption
6. Verbesserung der Katastrophenvorsorge

7. Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen
8. Zusatz zum OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern
9. Zeit und Ort des nächsten Treffens des OSZE-Ministerrats (Belgrad, 3.–4. Dezember 2015)
10. Kleinwaffen und leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition

Quelle: <http://www.osce.org/node/124148>

Die Basler Ministerratstagung zeichnete sich nicht nur aufgrund einer im langjährigen Vergleich ausserordentlich hohen Präsenz von Ministern (53 Delegationen wurden von Ministern angeführt) und einer insgesamt rekordhohen Teilnehmerzahl von 1'800 Personen aus. Mit 21 im Konsens getroffenen Entscheidungen und Erklärungen war auch das politische Ergebnis beachtlich. Damit hat die OSZE eindrücklich demonstriert, dass sie auch in Zeiten der politischen Anspannung und Polarisierung handlungsfähig ist.

Dank enger Koordination mit allen beteiligten Akteuren auf kantonaler wie eidgenössischer Ebene gelang dem Schweizer Vorsitz ein reibungsloser Ablauf des Grossanlasses, was von zahlreichen Delegationen positiv vermerkt wurde. Aus den verschiedenen Rückmeldungen kann geschlossen werden, dass die Schweiz als ausgezeichnete Gastgeberin wahrgenommen wurde und dass die über 80 Delegationen aus OSZE-Ländern, Partnerstaaten, und internationalen Organisationen, und die vielen Medienvertreter und Repräsentanten der Zivilgesellschaft aus aller Welt in Basel in einer einladenden, konstruktiven Atmosphäre empfangen wurden.

5. Management des Vorsitzes

5.1. Führungsstruktur in Bern

Der OSZE-Vorsitz ist immer eine Doppelbelastung für den amtierenden Vorsitzenden: Neben seinen üblichen Aufgaben als Aussenminister seines Herkunftslandes fällt er als OSZE-Vorsitzender politisch wichtige Entscheide und übt eine Reihe von repräsentativen Funktionen aus. Im Falle des Schweizer Vorsitzes 2014 war Didier Burkhalter gleichzeitig Bundespräsident. Diese Koinzidenz stellte zwar hohe Anforderungen an die Agendaplanung, erwies sich politisch jedoch als Vorteil, da der OSZE-Vorsitzende damit direkten Zugang zu den Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten hatte.

Der OSZE-Vorsitzende unternahm während des Vorsitzjahres zahlreiche Reisen mit OSZE-Bezügen, sei es um die wichtigsten operativen OSZE-Engagements vor Ort voranzubringen (Ukraine, Balkan, Südkaukasus, Zentralasien), an OSZE-Treffen teilzunehmen oder in wichtigen internationalen Foren die Lage in der Ukraine Krise zu erörtern und die Rolle der OSZE darzulegen und zu stärken. Auch bei Konsultationen und Auftritten in der Schweiz spielten OSZE-Themen eine wichtige Rolle.

Der OSZE-Vorsitz bedeutete auch eine intensive Medienarbeit. Der OSZE-Vorsitzende veröffentlichte 102 Medienstatements, davon 69 zur Ukraine. Weitere Stellungnahmen kamen von den Sonderbeauftragten, der Trilateralen Kontaktgruppe zur Ukraine oder dem OSZE-Generalsekretär.

Die Task Force OSZE unter Leitung von Botschafterin Heidi Grau stellte während des Vorsitzjahres die Koordination aller Aktivitäten sicher und bereitete die einzelnen

Geschäfte und Auftritte des Vorsitzenden vor. Neben die Umsetzung der zehn definierten Schwerpunkte trat das Management der Ukraine Krise, welche beträchtliche Kapazitäten absorbierte.

Im Zuge der Ukraine Krise wurde die Task Force um drei weitere Stellen in Bern und Kiew verstärkt. Dies erlaubte es, den OSZE-Vorsitzenden kompetent zu unterstützen und beraten in den Bemühungen um Deeskalation in der Ukraine. Die ständig wandelnden Entwicklungen in der Ukraine führten zu mehreren nicht vorhersehbaren Herausforderungen, unter anderem zwei Geiselnahmen in der Ostukraine. Zur Bewältigung dieser Arbeitsspitzen konnte die Task Force OSZE auf engagierte Zusammenarbeit mit anderen Stellen im EDA und in der Bundesverwaltung zählen. Eine verkleinerte Task Force OSZE unter Leitung von Minister Raphael Nägeli führt die Engagements zur Ukraine Krise und zu den weiteren Schwerpunkten bis Ende 2015 fort.

5.2. Der Vorsitz in Wien

Die Schweizer Delegation bei der OSZE in Wien spielte eine zentrale Rolle bei der Vorbereitung der beiden aufeinanderfolgenden Vorsitze, der Führung der täglichen Geschäfte der Organisation, den Bemühungen zur Bewältigung der Ukraine Krise, der Umsetzung der zehn Prioritäten des Schweizer Vorsitzes und der Vorbereitung des Formats und des Inhalts des Ministertreffens in Basel sowie auch bei der Aushandlung der verschiedenen Beschlüsse, die von den Ministern verabschiedet wurden.

Führung der Organisation: Im Jahr 2014 gab es 53 Sitzungen des Ständigen Rats, die von Botschafter Thomas Greminger, der dieses Jahr den Vorsitz innehatte, geleitet wurden, sowie 6 gemeinsame Sitzungen des Ständigen Rats und des Forums für Sicherheitskooperation (FSK). Zum Vergleich: 2012 trat der Ständige Rat 40-mal und 2013 43-mal zusammen. Unter dem Schweizer Vorsitz waren die Sitzungen nicht nur häufiger und länger, sondern erhielten dank der Anstrengungen des Vorsitzes auch mehr Beachtung. 2014 wandten sich 20 Rednerinnen und Redner mit Ministerrang oder höherem Rang sowie Direktoren internationaler Organisationen wie der UNO-Generalsekretär an den Ständigen Rat.

Die Schweizer Delegation führte während des letzten Jahres 332 politische Dialoge mit den wichtigsten Delegationen der OSZE (EU, Russische Föderation, USA, Türkei usw.) durch, um die Delegationen zu informieren, Differenzen auszuräumen, die tägliche operative Arbeit zu gewährleisten und die Sitzungen des Ständigen Rats vorzubereiten. Zudem führte die Schweiz die Verhandlungen im Hinblick auf die Verabschiedung des OSZE-Budgets 2014. Des Weiteren hatte die Schweizer Delegation auch die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Personalressourcen der OSZE die Ernennungen und Vertragsverlängerungen der hohen Bediensteten der Organisation, einschliesslich Missionschefs und deren Stellvertreter, vorzubereiten. Besonders erwähnenswert sind die Ernennung des neuen ODIHR-Direktors und die Verlängerung des Mandats des OSZE-Generalsekretärs bis 2017.

Bemühungen zur Bewältigung der Ukraine Krise: Bei ihren Bemühungen, im Rahmen der OSZE eine Lösung für die Ukraine Krise zu finden, konzentrierte sich die Schweizer Delegation hauptsächlich auf drei Aspekte: Erstens ging es wie weiter oben erwähnt darum, den ständigen Dialog zwischen den 57 Mitgliedstaaten trotz der Krise und des Konflikts im Osten des Landes aufrechtzuerhalten. Zweitens setzte sich die Schweizer Delegation dafür ein, dass die auf politischer Ebene getroffenen Entscheide innerhalb der

Organisation umgesetzt wurden. Drittens begleitete die Schweizer Delegation in Wien die Leitung der OSZE-Operationen im Feld in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat.

Die Schaffung und Durchführung der Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine (Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM) ist ein gutes Beispiel für die verschiedenen Aufgaben, die die Schweizer Delegation übernahm. Der Verabschiedung des Beschlusses zur Schaffung der SMM am 21. März 2014 gingen zahlreiche Verhandlungen in unterschiedlicher Zusammensetzung mit allen interessierten Parteien voraus. Die Verhandlungen wurden von der Schweizer Delegation in Wien geleitet, die in den entscheidenden Phasen durch Bern und verschiedene Interventionen auf Minister- oder Staatsebene unterstützt wurde. Nach der Verabschiedung des Beschlusses arbeitete die Schweizer Delegation eng mit dem Sekretariat und den Staaten zusammen, um die SMM auf die Beine zu stellen. Die Schweizer Delegation bei der OSZE führte Konsultationen im Hinblick auf die Ernennung der Leitung der SMM durch (Chef und zwei Stellvertreter). Zudem handelte sie das Budget der SMM aus. Sie wies das Sekretariat an, alles daran zu setzen, damit möglichst viele Beobachterinnen und Beobachter rasch rekrutiert, ausgebildet und entsandt werden konnten. Sie führte zahlreiche Konsultationen mit Staaten durch, die die SMM materiell und logistisch unterstützen könnten, so dass sie ihr Mandat wahrnehmen kann. Sie setzte sich auch dafür ein, dass die SMM Überwachungsdrohnen erhielt. Im September 2014 handelte die Schweizer Delegation eine Verlängerung des Mandats der SMM aus, wobei auch die Budgetfragen der Mission geregelt wurden. Im Dezember brachte sie ein zusätzliches Budget durch, das die Finanzierung aller bis März 2015 vorgesehenen Massnahmen gewährleistet. Nachdem der Flug MH17 am 17. Juli 2014 in der Ostukraine abgestürzt war, verhandelte die Schweiz am nächsten Tag über die Annahme einer gemeinsamen Erklärung zur Gewährleistung einer internationalen Untersuchung und zur Sicherung des Absturzorts, mit der Unterstützung der OSZE. Im Juli finanzierte sie die Errichtung der Beobachtermission der OSZE an zwei Checkpoints entlang der russisch-ukrainischen Grenze.

Prioritäten des Schweizer Vorsitzes: Zur Umsetzung der Prioritäten des Vorsitzes organisierte die Schweizer Delegation in Wien die verschiedenen Konferenzen und Anlässe gemeinsam mit dem Sekretariat und legte deren Inhalt in enger Zusammenarbeit mit der Task Force fest. Ausserdem begleitete sie die Vorsitzenden der drei Ausschüsse (menschliche Dimension, Wirtschafts- und Umweltdimension sowie Sicherheitsdimension) um sicherzustellen, dass die Schweizer Prioritäten in diesen Gremien diskutiert wurden. Bei der Ermittlung und Vorbereitung der Projekte, die dank der von der Schweiz zur Verfügung gestellten Mittel vor Ort umgesetzt wurden, arbeitete die Delegation eng mit dem Sekretariat der Organisation und den verschiedenen Partnern in Bern zusammen.

5.3. Innenpolitische Begleitung des Vorsitzes

Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament ist traditionell eng in OSZE-Fragen. Die Mitglieder der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE prägen die Schweizerische OSZE-Politik mit. Zahlreiche National- und Ständerrätinnen und -räte sind über die Parlamentarische Versammlung, durch Wahlbeobachtungen oder Experteneinsätze direkt in die Arbeit der OSZE involviert.

Mit Blick auf den Schweizer OSZE-Vorsitz wurden die thematischen Abstimmungen zwischen EDA und Parlament noch einmal vertieft. Während der Erarbeitung der Prioritäten des Schweizer Vorsitzes wurden die Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, die Aussen- sowie die Sicherheitspolitischen Kommissionen konsultiert. Mitglieder der Schweizer Delegation haben in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Prioritäten des Schweizer Vorsitzes aufgegriffen und durch

eigene Vorstösse vertieft, etwa zur Bekämpfung der Folter, Stärkung der Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich, zum Helsinki plus 40-Reformprozess oder zur Zusammenarbeit mit Serbien sowie den Dialog mit Parlamentariern aus der Ukraine und aus Russland gesucht. Der OSZE-Vorsitzende Burkhalter seinerseits hat im Juni 2014 an der Sommersession der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Baku teilgenommen.

Auf Einladung des schweizerischen Parlaments fand die Herbstsession der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom 3. bis 5. Oktober 2014 in Genf statt. Damit wurde die Schweiz während ihres Vorsitzes auch Gaststaat von einer der drei jährlich stattfindenden Sessionen der Parlamentarischen Versammlung. Der Grossanlass mit rund 200 teilnehmenden Parlamentariern aus 50 OSZE-Staaten erntete ein positives Echo. Mit Aufrufen zur Stärkung der Europäischen Sicherheit stiess der Anlass auch politisch relevante Diskussionen an.

In den Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates zählten der OSZE-Vorsitz und das Engagement in der Ukraine zu den ständigen Traktanden. Die wohlwollende Haltung des Parlaments manifestierte sich auch in der Verabschiedung eines Zusatzkredites über insgesamt 13 Millionen Franken für Engagements zur Unterstützung der Tätigkeiten des OSZE-Vorsitzes in der Ukraine.

Eine enge Koordination bestand auch zwischen OSZE-Vorsitz und Bundesverwaltung. Mit wöchentlichen Informationsnotizen an den Bundesrat über die OSZE-Engagements in der Ukraine stellte das EDA sicher, dass der Bundesrat und die Verwaltung zeitgerecht über die laufenden Aktivitäten im OSZE-Kontext informiert waren.

5.4. Kosten des Vorsitzes: Budget und Abrechnung

Die Kosten für den schweizerischen OSZE-Vorsitz gliedern sich in die drei Kategorien Personal, Projekte und Ministerratstreffen.

Personal- und Sachkosten: Für Personalkosten im Zusammenhang mit dem OSZE-Vorsitz hat das EDA insgesamt 12 Mio. Franken budgetiert, verteilt über vier Jahre. Daraus wurden der schrittweise Auf- und Ausbau der Task Force und der Mission Wien 2013, die Operationen während des Vorsitzjahres 2014 und die aktive Troika-Mitgliedschaft 2015 finanziert. Zu ihrem Höchststand zählte die Task Force 22 Personen, die OSZE-Delegation Wien 24 Personen, darin eingerechnet sind drei zusätzlich geschaffene Stellen zur Bewältigung der Ukrainekrise. Die Personal- und Sachkosten wurden vollständig im EDA kompensiert.

Projekte und Konferenzen: Für ein Projekt zum Einbezug der Jugend (57 Jugendliche aus 57 OSZE-Staaten trafen sich im Rahmen des „Model OSCE“ in Wien, Belgrad und Basel) sowie für drei Konferenzen des OSZE-Vorsitzes in Interlaken (Anti-Terrorismus), Montreux (Umgang mit Naturkatastrophen) und Bern (Menschenrechtsverteidiger) hat das EDA insgesamt 540'000 Franken budgetiert. Diese Beträge wurden vollständig im EDA kompensiert.

OSZE-Ministerratstreffen: Für das OSZE-Ministerratstreffen vom 4./5. Dezember in Basel hat der Bundesrat am 21. September 2012 das EDA autorisiert, Aufwendungen im Betrag von 10,77 Mio. Franken (ohne Sicherheitskosten) zu budgetieren. Für Aufwendungen zur Sicherheit für diesen Grossanlass beantragte der Bundesrat am 28. August 2013 zusätzlich 5,4 Mio. Franken (Nachmeldung zum Voranschlag im Rahmen des Budgetprozesses 2014). Der Kanton Basel Stadt hat seinerseits 2 Mio. Franken an die Kosten der Sicherheit beigetragen.

Die Gesamtkosten des OSZE-Vorsitzes belaufen sich damit auf budgetiert CHF 28,7 Mio. Franken für die Jahre 2012-2015.

Die Abrechnung liegt erst bis zum Jahr 2014 vor, aufgrund der vorliegenden Daten kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das Gesamtbudget für den OSZE-Vorsitz eingehalten wird. Sämtliche Budgetposten wurden eingehalten. Die Kosten des Ministerratstreffens in Basel werden dank straffem Kostenmanagement und einem ausserordentlichen Beitrag der OSZE gut CHF 1,6 Mio. geringer ausfallen als budgetiert. Einsparungen bei den Personalkosten konnten Mehrausgaben bei den Sachkosten weitgehend kompensieren. Aufgrund der vorliegenden Abrechnungen belaufen sich die effektiven Kosten des OSZE-Vorsitzes für die Jahre 2012-2014 auf CHF 24,4 Mio. Franken. Für das laufende Jahr 2015 sind weitere 3,2 Mio. Franken budgetiert, womit für den Zeitraum 2012-2015 Gesamtkosten von CHF 27,6 Mio. Franken zu erwarten sind.

| | 2012 Rechnung | 2013 Rechnung | 2014 Rechnung | Total 2012- 2014 Rechnung | 2015 Budget | Total 2012- 2015 Rechnung 12-14 und Budget 15 |
|-------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|---------------------------------|------------------|---|
| Personalkosten | 470'000 | 2'790'000 | 4'850'000 | 8'110'000 | 2'550'000 | 10'660'000 |
| Sachkosten | | 620'000 | 790'000 | 1'410'000 | 600'000 | 2'010'000 |
| Projekte und Konferenzen | | | 390'000 | 390'000 | 0 | 390'000 |
| Ministerratstreffen / Programm | | | 10'060'000 | 10'060'000 | 0 | 10'060'000 |
| Ministerratstreffen / Sicherheit | | | 4'440'000 | 4'440'000 | 0 | 4'440'000 |
| Total | 470'000 | 3'410'000 | 20'530'000 | 24'410'000 | 3'150'000 | 27'560'000 |

Am 29. Juli 2014 hat die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates dem Bundesrat vorgeschlagen, zusätzliche Mittel zur Unterstützung der Aktivitäten des OSZE-Vorsitzes in der Ukraine zu beantragen. Der Bundesrat hat in der Folge am 27. August 2014 einen dringlichen Nachtragskredit von 6 Mio. Franken für 2014 und eine Kreditnachmeldung von 7 Mio. Franken für 2015 beantragt, dem die Eidgenössischen Räte zugestimmt haben. Aus diesen Mitteln konnten Personalentsendungen und Finanzbeiträge an die OSZE-Beobachtungsmission in der Ukraine geleistet werden, zudem wurden die Kosten der Entsendung von Botschafterin Heidi Tagliavini als Sonderbeauftragte für die Trilaterale Kontaktgruppe und eine Reihe weiterer Massnahmen der OSZE unterstützt. Darüber hinaus konnten gezielte bilaterale Aktivitäten der Schweiz zur Ergänzung der Aktivitäten des OSZE-Vorsitzes finanziert werden. Der Kredit wurde 2014 weitgehend ausgeschöpft (5,7 Mio. Franken), nach gegenwärtiger Planung dürfte auch der Teil für 2015 voll eingesetzt werden. Diese Mittel sind nicht Teil der direkten Kosten des OSZE-Vorsitzes, sondern zusätzliche friedenspolitische Aktivitäten der Schweiz, welche es der Schweiz erlaubt haben, ihre sichtbare Rolle bei der Bewältigung der Ukrainekrise zu verstärken und auch im Jahr nach ihrem OSZE-Vorsitz weiterzuführen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat im September und Oktober 2014 ein Audit zur finanziellen Aufsicht über die Organisation des OSZE-Vorsitzes und insbesondere über die Vorbereitung und die laufende Budgetkontrolle des Basler Ministerratstreffens

durchgeführt. Der Schlussbericht vom 6. November 2014 kam zu einem guten Gesamtergebnis. Der Bericht verzichtet auf Empfehlungen für weitere Massnahmen. Der Bericht liegt bei (Anhang V, französischer Text).

6. Resultate und Perspektiven

Der OSZE-Vorsitz der Schweiz fiel in eine anspruchsvolle, von Krisen geprägte Zeit. Er barg eine Vielzahl von Herausforderungen, bot aber gleichzeitig die Möglichkeit, konkrete Beiträge an die Stabilität in Europa und in den Nachbarregionen zu leisten. In der sich seit Ende 2013 rasch entwickelnden Krise in der Ukraine hat die Schweiz wesentliche Akzente im Krisenmanagement und der Konfliktbearbeitung durch die OSZE gesetzt.

Es ist dem Schweizer Vorsitz gelungen, die Organisation als relevanten und wirksamen Akteur auf dem internationalen Parkett zu positionieren. Erstmals seit vielen Jahren spielt die OSZE eine zentrale Rolle bei der Entschärfung eines grösseren bewaffneten Konfliktes. Sie hat unter schweizerischer Führung in der Ukraine unter Beweis gestellt, wie wichtig sie für eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung ist.

Infolge der Ukrainekrise hat die OSZE ihre Feldpräsenz stark ausgebaut. Mit der Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine und der Beobachtungsmission an zwei ukrainisch-russischen Grenzposten wurden erstmals seit den 1990er-Jahren in einem Konsensbeschluss zwei neue Missionen geschaffen. Hinzu kamen zwei grosse Wahlbeobachtungsmissionen. Die Beobachtung der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen in der Ukraine am 25. Mai 2014 war mit über 1300 Beobachterinnen und Beobachtern die grösste Wahlbeobachtungsmission in der Geschichte der OSZE.

Die Schweiz hat sich in ihrem Vorsitzjahr nicht nur mit der Ukrainekrise beschäftigt, sondern hat auch die Umsetzung ihrer zehn Schwerpunkte aktiv vorangebracht. Es ist der Schweiz dabei gelungen, relevante Themen wie die Reform des Sicherheitssektors, die Prävention von Naturkatastrophen oder die Gleichstellung der Geschlechter auf die politische Agenda der OSZE zu setzen und Initiativen zu lancieren, die sich bisher im OSZE-Kontext als schwierig erwiesen hatten. In wichtigen Themen konnte die Schweiz politische Akzente setzen, etwa bei der Bekämpfung des Terrorismus unter Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen, zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, beim Einbezug der Zivilgesellschaft und durch Bestrebungen, der Jugend eine Stimme zu verleihen.

Der Schweizer Vorsitz hat sich ambitionierte Ziele gesteckt. Diese konnten namentlich aufgrund der Ukrainekrise nicht immer erreicht werden, und es mussten pragmatische Anpassungen vorgenommen werden. So ist es beispielsweise bei den eingefrorenen Konflikten im Südkaukasus oder in der Republik Moldau bereits als Erfolg zu werten, dass sich die Sicherheitslage im Kontext der Ukrainekrise nicht wesentlich verschlechtert hat. Primäres Ziel der Schweiz war daher die Aufrechterhaltung des Dialogs und der bestehenden Verhandlungsformate, sodass die Grundlage für künftige Fortschritte bestehen bleibt.

Kaum ein Vorankommen gab es bei der Modernisierung des Wiener Dokumentes und der Debatte zur Rüstungskontrolle. Diese beiden Themen blieben im Berichtsjahr blockiert. Die politisch-militärische Dimension hat im Jahr 2014 im Lichte der Ukrainekrise dennoch an Wichtigkeit gewonnen. Es ist der Schweiz dank einer engen Zusammenarbeit zwischen dem EDA und dem VBS gelungen, ihre sicherheitspolitischen Anliegen effektiv einzubringen.

Die Entwicklungen 2014 machen deutlich, dass das friedliche Zusammenleben in Europa keine Selbstverständlichkeit ist. Die Situation in der Ukraine hat dabei die tieferliegenden Probleme der europäischen Sicherheitsarchitektur deutlich gemacht, die sich in zunehmend blockierten Kooperationsplattformen manifestieren. Dies bei gleichzeitigem Bewusstsein um die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation. Die OSZE ist die einzige regionale Sicherheitsorganisation, in der sowohl die westlichen Länder als auch die Russische Föderation gleichberechtigte Teilnehmerstaaten sind. Das gibt der OSZE die Möglichkeit, einen Dialog zwischen allen relevanten Akteuren zu führen und inklusiv tätig zu sein, bedeutet aber auch, dass die unterschiedlichen Positionen – und zwar in fast allen wesentlichen Fragen – zwischen der Russischen Föderation und den westlichen Staaten täglich sichtbar sind und nur ein langsames Vorankommen der Organisation erlauben.

Der Schweizer Vorsitz hat im Rahmen der OSZE eine Diskussion über die künftige Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsordnung angestoßen. Der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter hat an einem informellen Treffen von OSZE-Ministern in New York am Rande der UNO-Generalversammlung im September 2014 vorgeschlagen, eine «Gruppe von Eminenten Personen» einzusetzen, die mögliche Wege zur Wiederherstellung von Vertrauen und zur Förderung von kooperativer Sicherheit in Europa aufzeigen soll. Nach weiteren Konsultationen mit den Teilnehmerstaaten hat der Schweizer Vorsitz zusammen mit seinen künftigen Troika-Partnern Serbien und Deutschland die «Gruppe von Eminenten Personen» unter der Leitung von Botschafter Wolfgang Ischinger am 4. Dezember 2014 in Basel lanciert. Das verstärkte politische und öffentliche Interesse an der OSZE manifestierte sich im Rahmen des Ministerrats in Basel, der zugleich Abschluss und Höhepunkt des Vorsitzes bildete. Die Rekordteilnahme von 53 Aussenministerinnen und Aussenministern sowie rund 1800 Delegierten, Vertretern der Zivilgesellschaft und nationalen und internationalen Medienschaffenden zeugte von einer gewachsenen Bedeutung der OSZE als Akteur der europäischen Sicherheit. Vor diesem Hintergrund ist es umso bedeutsamer, dass sich die 57 Teilnehmerstaaten in Basel auf 10 gemeinsame Ministerentscheide und 11 gemeinsame Ministererklärungen einigen konnten.

Die erhöhte Relevanz der OSZE manifestiert sich auch darin, dass sich Deutschland für die Übernahme des Vorsitzes 2016 zur Verfügung stellte. Dass in Basel ebenfalls bereits der Vorsitz Österreichs für 2017 bestätigt wurde, verleiht der OSZE zusätzliche Kontinuität und Planungssicherheit. Mit Serbien, Deutschland und Österreich als Vorsitzländer 2015-2017 stehen die Chancen gut, dass die neue Dynamik in der OSZE weitergetragen wird.

2014 und 2015 üben zum ersten Mal in der Geschichte der OSZE zwei Länder einen konsekutiven Vorsitz aus. Die Zusammenarbeit mit Serbien ist 2014 reibungslos verlaufen, insbesondere auch mit Blick auf die Bemühungen um Versöhnung auf dem Balkan. Weitergeführt wird 2015 nicht nur die Umsetzung des gemeinsamen Arbeitsplans, sondern auch das vom Schweizer Vorsitz aufgegleiste Engagement in der Ukraine. Die Schweiz wird ausserdem ihre Dienste in der Konfliktvermittlung im Rahmen der OSZE fortsetzen, unter anderem mit den Sonderbeauftragten für die Ukraine, für den Westbalkan und für den Südkaukasus. Zudem kann die Schweiz den 2014 übernommenen Vorsitz der Hochrangigen Planungsgruppe für Nagorno-Karabach auch 2015 fortführen. Die Schweiz unterstützt darüber hinaus das Team des serbischen Vorsitzes personell und inhaltlich. Drei Schweizer Expertinnen und Experten arbeiten im serbischen Vorsitz-Team in Wien und in Kiew. Der gemeinsame Vorsitz mit Serbien hat im Übrigen auch die bilateralen Beziehungen auf eine neue Grundlage gestellt und für die Schweiz neue Perspektiven in Südosteuropa eröffnet.

Der von der Schweiz gewählte partnerschaftliche Ansatz des konsekutiven Vorsitzes mit gemeinsamem Arbeitsplan und gemeinsamer Besetzung von Schlüsselstellen über zwei Jahre hinweg gilt inzwischen als innovativer Ansatz zur Stärkung der Planbarkeit, Effektivität und Nachhaltigkeit der OSZE und hat breite Anerkennung gefunden.

2015 engagiert sich die Schweiz gemeinsam mit dem amtierenden Vorsitz Serbien und dem 2016 folgenden Vorsitz Deutschland als aktives Mitglied der OSZE-Troika. Parallel zur engen Zusammenarbeit mit Serbien im Rahmen der konsekutiven Vorsitze entwickelte sich bereits 2014 eine enge und vertrauensvolle Kooperation mit Deutschland im OSZE-Rahmen. Im Fokus standen dabei das Krisenmanagement in der Ukraine und das Bestreben, die OSZE weiter zu entwickeln und ihre Wirksamkeit als Instrument zur Stärkung der Sicherheit in Europa weiter zu erhöhen.

Inhaltlich engagiert sich die Schweiz in ihrem letzten Troikajahr weiterhin in der Deeskalation in der Ukraine, in der Unterstützung der OSZE-Engagements der OSZE-Monitoring-Mission, der Trilateralen Kontaktgruppe und der Schaffung von Arbeitsgruppen gemäss dem Minsker Abkommen. Damit soll der Weg von politischen Lösungen gestärkt werden. Weiter unterstützt die Schweiz 2015 verschiedene Initiativen zur Stärkung der Europäischen Sicherheit.

So unterstützt die Schweiz die Arbeit der oben erwähnten, von ihr angestossenen „Gruppe von Eminenten Personen“. Dieses unabhängige Gremium wird im Juni 2015 einen Interimsbericht zu den Lehren aus der Ukrainekrise für die OSZE und Ende 2015 einen Schlussbericht mit Empfehlungen zur Stärkung der europäischen Sicherheit als ein gemeinsames Projekt vorlegen. Zu den 15 Personen dieser Gruppe zählt auch die Schweizerin Barbara Haering. Die Gruppe pflegt einen intensiven Austausch mit den OSZE-Institutionen, OSZE-Teilnehmerstaaten und weiteren relevanten Akteuren der europäischen Sicherheit. Unter anderem traf sie sich am 5. Mai 2015 für eine Arbeitssitzung im Maison de la Paix in Genf.

Im Rahmen der Anwesenheit dieser Gruppe in Genf kam es zu einem Treffen mit dem EDA-Departementsvorsteher, der zwei inhaltliche Initiativen der Schweiz zur Stärkung der europäischen Sicherheit vorstellte. Einerseits will die Schweiz eine Diskussion zur Interaktion von Handels- und Sicherheitsfragen anregen. Damit einher gehen Bemühungen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE. Andererseits schlägt die Schweiz einen Prozess zur Überprüfung der OSZE-Friedensoperationen vor, dies mit dem Ziel, die Fähigkeiten der Organisation in diesem Bereich zu stärken.

Zudem hat die Schweiz 2015 den Vorsitz der OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien inne. Sie setzt sich dabei für die Förderung von kooperativer und umfassender Sicherheit in Ostasien ein. Die OSZE-Partnerschaftskonferenz in Seoul im Juni 2015 bietet hierzu einen hilfreichen Ausgangspunkt. Auch in anderen Teilen der Welt bemüht sich die Schweiz, auf die Vorzüge von OSZE-Ansätzen zur Förderung von Dialog, Vertrauen und Sicherheit hinzuweisen.

Anhang I: Abkürzungen

| | |
|--------|---|
| AKSE | Adaptierter Vertrag über Konventionelle Streitkräfte |
| BK | Bundeskanzlei |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| DVI | Disaster Victim Identification |
| EDA | Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EU | Europäische Union |
| fedpol | Bundesamt für Polizei |
| FSK | Forum für Sicherheitskooperation (Gremium der OSZE in Wien) |
| HCNM | High Commissioner on National Minorities (Hochkommissarin für nationale Minderheiten, unabhängige Institution der OSZE in Den Haag) |
| HLPG | High Level Planning Group (Hochrangige Planungsgruppe der OSZE für eine Friedensmission in Nagorno-Karabach) |
| JCCC | Joint Centre for Control and Coordination (gemeinsame Struktur des russischen und ukrainischen Generalstabs zur Überwachung der Waffenstillstandslinie in der Ostukraine) |
| KSE | Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa |
| KSZE | Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation |
| NGO | Non Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation) |
| ODIHR | Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, unabhängige Institution der OSZE in Warschau) |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| SKMR | Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte |
| SMM | Special Monitoring Mission (Besondere Monitoringmission der OSZE in der Ukraine) |
| SR | Ständiger Rat der OSZE in Wien |
| Troika | Das amtierende Vorsitzland der OSZE, unterstützt vom abtretenden und vom künftigen Vorsitz. Troika 2014: Ukraine, Schweiz, Serbien. Troika 2015: Schweiz, Serbien Deutschland |
| UNO | United Nations Organisation (Organisation der Vereinten Nationen) |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |

Anhang II: Chronologie wichtiger Ereignisse und OSZE-Anlässe

| | |
|---------------------------|---|
| 16. Januar, Wien | OSZE-Vorsitzender stellt die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes im Ständigen Rat vor |
| 16.-18. Januar, Wien | Model OSCE |
| 17./18. Februar, Wien | Konferenz von OSZE und Europarat gegen Menschenhandel |
| 20. Februar, Kiew | Blutige Zusammenstöße in Kiew, mindestens 88 Todesopfer |
| 21. Februar, Kiew | Präsident Janukowitsch verlässt Kiew, Interimsregierung übernimmt die Macht |
| 23. Februar, Bern | OSZE-Vorsitzender ernennt Botschafter Tim Guldemann zum Sondergesandten für die Ukraine |
| 24. Februar, New York | OSZE-Vorsitzender spricht vor UNO-Sicherheitsrat |
| 16. März, Moskau | Russland vollzieht die Annexion der Krim |
| 21. März, Wien | Annahme des Beschlusses des Ständigen Rates über die Schaffung einer Speziellen Monitoring Mission (SMM) der OSZE in der Ukraine |
| 17. April, Genf | Erklärung der Aussenminister von Ukraine, Russland, USA und EU unterstützt die Arbeit der SMM |
| 28./29. April, Interlaken | OSZE-Antiterrorismus-Konferenz |
| 14.-21. Mai, Ukraine | OSZE organisiert Runde Tische zur Nationalen Einheit in Kiew, Charkiw, Mykolaiw |
| 20./21. Mai, Montreux | OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum |
| 25. Mai, Ukraine | Petro Poroschenko wird als Präsident der Ukraine gewählt. 1'300 Beobachterinnen und Beobachter der OSZE haben die Wahl begleitet. |
| 26./29. Mai, Ostukraine | Zwei Teams von OSZE-Monitors werden als Geiseln genommen. Ihre Freilassung erfolgt erst am 27. bzw. 28. Juni |
| 3. Juni, Normandie | Treffen der Staatschefs von Ukraine, Russland, Frankreich und Deutschland |
| 8. Juni, Bern | OSZE-Vorsitzender ernennt Botschafterin Heidi Tagliavini als Vertreterin des OSZE-Vorsitzes für die Trilaterale Kontaktgruppe Russland-Ukraine-OSZE |
| 10./11. Juni, Bern | Konferenz OSZE und Menschenrechtsverteidiger |
| 2. Juli, Baku | Sommersession der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, russische und ukrainische Parlamentarier gründen Verbindungsgruppe und rufen zur Deeskalation auf |
| 8.-10. Juli, Belgrad | Model OSCE |
| 11.-13. Juli, Wien | OSZE Gender Review-Konferenz |
| 17. Juli, Donetsk | Flug MH17 der Malaysia Airways über von Rebellen kontrolliertem Gebiet abgeschossen |
| 24. August, Izvarine | OSZE Grenzbeobachtungsmission nimmt ihre Arbeit an zwei russisch-ukrainischen Grenzposten auf |

5. September, Minsk Im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe unterzeichnen Russland, Ukraine und der OSZE-Vorsitz ein Waffenstillstandsabkommen
- 10.-12. September, Prag OSZE- Wirtschafts- und Umweltforum, Schlusstreffen
19. September, Minsk Nach Verhandlungen mit OSZE-Beteiligung unterzeichnen Vertreter von Ukraine, Russland und Vertreter bestimmter Bezirke von Donetsk und Luhansk das Minsker Protokoll über die Unterstützung des Waffenstillstandes
- 22.9. - 3.10, Warschau OSZE-Umsetzungstreffen zur Menschlichen Dimension
- 3.-5. Oktober, Genf Herbsttreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
23. Oktober, Mariupol Erster Flug einer Drohne der OSZE-Monitoring Mission zur Überwachung des Waffenstillstandes
26. Oktober, Ukraine Parlamentswahlen, beobachtet von über 600 OSZE-Beobachtern
- 27./28. Oktober, Neum OSZE-Mittelmeer-Konferenz
13. November, Berlin OSZE-Anti-Semitismus-Konferenz
- 3./4. Dezember, Basel Konferenz der Zivilgesellschaft
- 4./5. Dezember, Basel OSZE-Ministerrat
31. Dezember, Kiew Die OSZE-Monitoring Mission in der Ukraine zählt 370 Monitors aus 42 Staaten.

Anhang III: Wichtige Reden des OSZE-Vorsitzenden

1. [Wien 02.07.2013 - Ansprache beim Ständigen Rat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa \(OSZE\): «Creating a security community for the benefit of everyone – Priorities of the Swiss OSCE chairmanship in 2014» \(en\)](#)
2. [Kiew 05.12.2013 - Rede anlässlich der Plenary Session am OSZE-Ministerrat: «Common security delivered by all and for all» \(en\)](#)
3. [Wien 16.01.2014 - Treffen mit dem Ständigen Rat der OSZE: «Into the Swiss Chairmanship: Seizing opportunities to create a security community for the benefit of everyone» \(en\)](#)
4. [Wien 16.01.2014 - Treffen mit den OSZE-Jugendbotschaftern: «Politics is not just about today. It is also, and most importantly, about tomorrow» \(en\)](#)
5. [New York 24.02.2014 - Rede vor dem UNO-Sicherheitsrat: «Swiss Chairmanship of the OSCE: Creating a Security Community for the Benefit of Everyone» \(fr/en\)](#)
6. [Washington 25.02.2014 - Rede vor der Helsinki Kommission: «Principled and Pragmatic: Swiss Chairmanship Priorities to Revitalize the OSCE» \(en\)](#)
7. [Interlaken 28.04.2014 - Rede anlässlich der Eröffnung der Konferenz des Schweizer OSZE-Vorsitzes zur Terrorismusbekämpfung: «No ransom, strict on legal standards, and active against foreign fighters: Three propositions for counter-terrorism à la OSCE» \(en\)](#)
8. [Wien 06.05.2014 - Rede anlässlich der Sitzung des Ministerkomitees des Europarates: «Reversing the Logic of Escalation in Ukraine: Next Steps by the Swiss OSCE Chairmanship» \(en\)](#)
9. [Brüssel 12.05.2014 - Rede anlässlich des Rats für auswärtige Angelegenheiten der Europäischen Union: «A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine» \(en\)](#)
10. [Bern 10.06.2014 - Rede anlässlich der Eröffnung der Konferenz des Schweizer OSZE-Vorsitzes über Menschenrechtsverteidiger: «Renewing our political will to better defend the rights of the defenders» \(en\)](#)
11. [Wien 24.06.2014 - Eröffnungsrede der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE: «Empowering the OSCE to reconsolidate European security as a common project» \(en\)](#)
12. [Baku 28.06.2014 - Eröffnungsansprache anlässlich der 23. Session der Parlamentarischen Versammlung der OSZE: «Transforming the OSCE momentum into durable positive dynamics: Half-term assessment of the Swiss Chairmanship» \(en\)](#)
13. [Tallinn 25.08.2014 - Rede an der Botschafterkonferenz in Tallinn: «Security through Inclusive Dialogue and Action: OSCE Roles in the Ukraine Crisis» \(en\)](#)
14. [Berlin 25.08.2014 - Auswärtiges Amt: Rede an der Botschafterkonferenz in Berlin \(de\)](#)
15. [Newport 05.09.2014 - Statement anlässlich des NATO-Gipfels in Wales: «Implications of the crisis in and around Ukraine for European security at large» \(en\)](#)
16. [Prag 10.09.2014 - Ansprache anlässlich des 22. Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE: «More Economic and Environmental Cooperation for More Security in Europe» \(en\)](#)
17. [New York 25.09.2014 - Statement anlässlich der hochrangigen Woche der 69. UNO-Generalversammlung: «The OSCE in Ukraine: inclusive dialogue and capability to act» \(en\)](#)
18. [New York 26.09.2014 - Statement anlässlich der hochrangigen Woche der 69. UNO-Generalversammlung: «Addressing the Crisis of European Security: The Way Forward and the Role of the OSCE» \(en\)](#)
19. [Genf 03.10.2014 - Ansprache anlässlich der 24. Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE: «Reconsolidating European security with vision, determination, and a stronger OSCE» \(en\)](#)
20. [Mailand 17.10.2014 - Rede anlässlich der thematischen Session "Accroître le dialogue et la coopération entre l'Europe et l'Asie - direction future de l'ASEM" am 10. Europa-Asien-Gipfeltreffen \(ASEM\): «Sécurité coopérative «façon OSCE»: construire des ponts en Europe et en Asie» \(fr\)](#)
21. [Berlin 13.11.2014 - Eröffnungsansprache an der OSZE-Antisemitismuskonferenz: «Promoting tolerance and combating anti-Semitism - our collective endeavour because it is our common history and our common future» \(en\)](#)
22. [Basel 03.12.2014 - Statement anlässlich der Schlussitzung der Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft: «Statement at the Closing Session of the Parallel Civil Society Conference» \(en\)](#)

- [23. Basel 03.12.2014 - Eröffnungsrede am informellen Ministeressen: «The way forward in addressing the crisis in and around Ukraine and the role of the OSCE» \(en\)](#)
- [24. Basel 04.12.2014 - Eröffnungsansprache des amtierenden OSZE-Vorsitzenden und Bundespräsidenten Didier Burkhalter anlässlich der 21. OSZE-Ministerratskonferenz: «We Swiss will build bridges to strengthen security and cooperation in Europe beyond our Chairmanship» \(en\)](#)
- [25. Basel 04.12.2014 - Eröffnungsansprache am Arbeitsessen der Delegationsleiterinnen und -leiter des 21. OSZE-Ministerrattreffens: «European Security as a Common Project»» \(en\)](#)
- [26. Basel 04.12.2014 – Zusammenfassung des amtierenden OSZE-Vorsitzenden vom ersten Tag der Ministerkonferenz: «Summary by the Chairperson-in-Office of the discussions of Day 1 at the OSCE Ministerial Council» \(en\)](#)
- [27. Basel 05.12.2014 - Einleitende Bemerkungen an der Plenarsitzung II des 21. OSZE-Ministerrattreffens, «Terrorismusbekämpfung: gemeinsame Herausforderungen innerhalb und ausserhalb des OSZE-Raums»: «Strengthening the OSCE in the fight against terrorism: Swiss Chairmanship efforts and priorities» \(en\)](#)
- [28. Basel 05.12.2014 - Schlussrede des amtierenden OSZE-Vorsitzenden und Bundespräsidenten Didier Burkhalter am 21. OSZE-Ministerrattreffen: «Closing Statement at the 21st OSCE Ministerial Council» \(en\)](#)
- [29. München 07.02.2015 - Rede anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz 2015: «Providing the OSCE with the capacity to reconsolidate European security» \(en\)](#)
- [30. München 07.02.2015 - Ansprache bei der Verleihung des Ewald-von-Kleist-Preises an die OSZE im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz 2015: «The OSCE – an opportunity we must seize together» \(en\)](#)

Anhang IV: Erklärungen des OSZE-Vorsitzenden und seiner Beauftragten

Der OSZE-Vorsitzende äussert sich regelmässig zu sicherheitsrelevanten Vorgängen und politischen Ereignissen im OSZE-Raum. Er spricht dabei im Namen der Organisation und nicht in nationaler Kapazität, d.h. seine Communiqués sollen nicht von den einvernehmlichen Standpunkten aller Teilnehmerstaaten abweichen. Gleichzeitig stützt er sich auf wesentliche Grundlagendokumente der OSZE wie die Helsinki-Schlussakte.

Erklärungen des OSZE-Vorsitzenden sind daher ein wichtiges Instrument der diplomatischen Aktivitäten des Vorsitizes. Neben dem OSZE-Vorsitzenden können auch seine Sondergesandten Erklärungen zu ihren Zuständigkeitsgebieten abgeben.

1. Press Releases of the Chairperson-in-Office on Ukraine
 - 1.1 [Vienna 17.01.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office expresses "concern" over Ukraine](#)
 - 1.2 [Bern/ Vienna 23.01.2014: OSCE Chair calls for restraint by all sides in Ukraine](#)
 - 1.3 [Vienna/ Davos 24.01.2014: OSCE Chair brings Organization's proposals for support to Ukraine PM Azarov](#)
 - 1.4 [Warsaw 27.01.2014: Situation in Ukraine among topics as OSCE Chair visits ODIHR in Warsaw](#)
 - 1.5 [Bern 28.01.2014: OSCE Chair welcomes steps to de-escalate situation in Ukraine](#)
 - 1.6 [Munich/ Bern 01.02.2014: OSCE Chair meets acting Foreign Minister of Ukraine, Kozhara, to discuss proposal for support by the Organization](#)
 - 1.7 [Sochi 07.02.2014: OSCE Chair discusses crisis in Ukraine with President Yanukovich](#)
 - 1.8 [Bern 16.02.2014: OSCE Chair welcomes handover of Kyiv City State Administration Building as another positive step in defusing tensions](#)
 - 1.9 [Bern 18.02.2014: All possible steps must be taken to stop violence in Ukraine, says OSCE Chair](#)
 - 1.10 [Bern 19.02.2014: Ukraine: Swiss OSCE Chair offers measures to end violence and resume political route out of crisis](#)
 - 1.11 [Bern 21.02.2014: OSCE Chair-in-Office welcomes Ukraine agreement](#)
 - 1.12 [New York 24.02.2014: OSCE Chair appoints Personal Envoy on Ukraine and announces OSCE team to identify support measures](#)
 - 1.13 [Washington, DC 26.02.2014: OSCE Chair and US Vice President Joe Biden: discussions on Ukraine](#)
 - 1.14 [Bern 27.02.2014: OSCE Chair in Office announces visit of Personal Envoy and High Commissioner on National Minorities to Crimea](#)
 - 1.15 [Bern 01.03.2014: Chairperson in Office urges participating States to refrain from unilateral actions and to engage in a meaningful dialogue](#)
 - 1.16 [Bern 02.03.2014: Swiss Chair updates UN Secretary General Ban on latest OSCE activities regarding Ukraine](#)
 - 1.17 [Bern 04.03.2014: Swiss OSCE Chair discusses crisis in Ukraine with German Foreign Minister Steinmeier](#)
 - 1.18 [Paris 05.03.2014: OSCE Chairperson participates in Paris meeting on crisis in Ukraine to discuss possibility of an international contact group](#)
 - 1.19 [Bern 11.03.2014: OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue](#)
 - 1.20 [Bern 12.03.2014: Swiss OSCE Chair and Russian President discuss ways out of crisis regarding Ukraine](#)
 - 1.21 [Bern 16.03.2014: Chairperson-in-Office calls on all sides to commit to resolving the situation regarding Ukraine through dialogue, with peaceful means and respect of international law](#)
 - 1.22 [Bern 18.03.2014: OSCE Chairperson calls for diplomacy to overcome the crisis](#)
 - 1.23 [Bern 20.03.2014: OSCE to step up its activities in support of Ukraine, Swiss Chair says](#)
 - 1.24 [Bern 21.03.2014: All sides will benefit from the decision to deploy an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Swiss OSCE Chair says](#)
 - 1.25 [Bern 02.04.2014: Swiss OSCE Chair appoints Chief and Deputy Chief Monitors for Ukraine](#)
 - 1.26 [Bern 11.04.2014: OSCE Chair to meet Special Monitoring Mission in Ukraine](#)
 - 1.27 [Bern 13.04.2014: OSCE Chair calls for stopping confrontation in eastern Ukraine](#)
 - 1.28 [Kiev 14.04.2014: Joint responsibility to prevent further escalation, says OSCE Chairperson-in-office](#)
 - 1.29 [Bern 17.04.2014: OSCE ready to assist Ukraine in implementing de-escalation measures agreed today in Geneva, says CiO](#)
 - 1.30 [Bern 22.04.2014: CiO underlines need for political support to implementation of Geneva measures](#)
 - 1.31 [Bern 27.04.2014: Swiss OSCE Chair calls for release of abducted military inspectors, OSCE working at all levels for setting them free](#)
 - 1.32 [Bern 03.05.2014: After release of abducted inspectors and Ukrainian hosts, Swiss CiO calls for cooperation and efforts towards political solution](#)

- 1.33 [Bern 12.05.2014: Swiss Chairperson-in-Office receives positive responses to OSCE Roadmap, says implementation is well underway](#)
- 1.34 [Bern 14.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office commends Ukraine for successful launching of Roundtables on National Unity](#)
- 1.35 [Bern 23.05.2014: With election day approaching, OSCE Chairperson welcomes progress on national dialogue in Ukraine, calls for stopping violence and provocations](#)
- 1.36 [Bern 26.05.2014: Presidential elections in Ukraine mark milestone for further de-escalation, says Swiss Chairperson-in-Office](#)
- 1.37 [Bern 28.05.2014: Detentions are sabotaging international efforts to overcome the crisis, OSCE Chairperson-in-Office says](#)
- 1.38 [Bern 30.05.2014: Swiss Chairperson-in-Office assures President-elect of OSCE's continuing commitment to de-escalation in Ukraine](#)
- 1.39 [Kiev 07.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, when meeting in Kyiv, commends Ukrainian President for giving fresh impetus to national and international dialogue](#)
- 1.40 [Bern 08.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, upon request of Ukrainian President, appoints Swiss diplomat to accompany talks between Ukraine and Russia](#)
- 1.41 [Bern 14.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office deeply concerned about today's escalation of tension in Ukraine, calls for utmost restraint](#)
- 1.42 [Bern 20.06.2014: Swiss CiO calls on all sides to support ceasefire to pave the way for implementing peace plan](#)
- 1.43 [Vienna 24.06.2014: Swiss Chair discusses next steps in implementing peace plan and calls for reconsolidating European security during visit in Vienna](#)
- 1.44 [Bern 27.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office grateful for support in release of four Donetsk-based SMM monitors, calls for release of second team without delay](#)
- 1.45 [Bern 28.06.2014: CiO, relieved about release of Luhansk-based SMM team, says OSCE ready to support implementation of peace plan](#)
- 1.46 [Bern 14.07.2014: Swiss Chairperson-in-Office discusses next steps with Foreign Ministers of Ukraine and the Russian Federation](#)
- 1.47 [Bern 18.07.2014: After tragic crash of the Malaysian Airlines Flight MH17 in Ukraine, CiO offers condolences and OSCE support](#)
- 1.48 [Bern 22.07.2014: Extension of Special Monitoring Mission mandate indicates that scope for co-operative solution in Ukraine persists, Chairperson-in-Office says](#)
- 1.49 [Bern 24.07.2014: Deployment of OSCE observers to the Russian Federation one element to de-escalate situation, Chair says, calling for further and broader measures](#)
- 1.50 [Bern 09.08.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office acknowledges humanitarian efforts in Ukraine, calls for co-operative measures](#)
- 1.51 [Bern 23.08.2014: With humanitarian aid urgently needed, OSCE Chairperson calls upon all sides to render convoy aid a co-operative endeavor again](#)
- 1.52 [Bern 29.08.2014: Ukraine's sovereignty and territorial integrity must be respected by all sides and at all times, says Chair](#)
- 1.53 [Bern/Vienna 03.09.2014: OSCE Chair in Office and Secretary General at NATO to present the Organization's contribution to co-operative security response regarding Ukraine](#)
- 1.54 [Bern 05.09.2014: Chairperson-in-Office welcomes Minsk agreement, assures President Poroshenko of OSCE support](#)
- 1.55 [Bern 07.09.2014: OSCE Chairperson-in-Office commends SMM for quickly adapting to needs of ceasefire monitoring, calls on States to help expand Mission rapidly](#)
- 1.56 [Bern 17.09.2014: Acknowledging recent progress in implementing Minsk protocol, OSCE CiO says stabilizing cease-fire key for peace process in eastern Ukraine](#)
- 1.57 [Bern 20.09.2014: Memorandum on stabilizing ceasefire another important step towards de-escalation, OSCE Chairperson-in-Office says](#)
- 1.58 [New York 26.09.2014: On the road to Basel Ministerial Council, Swiss Chair launches discussion on ways to overcome the crisis of European security](#)
- 1.59 [Bern 02.10.2014: Truce too important for stabilization to be carelessly put at risk, Swiss OSCE Chair says after new outbreak of violence](#)
- 1.60 [Milan 17.10.2014: Acknowledging further offers to enhance the OSCE's UAV capacities, CiO announces immediate consultations on respective modalities](#)
- 1.61 [Bern 27.10.2014: Elections in Ukraine another step towards stabilization, says CiO, calling for enhanced efforts to implement Minsk commitments](#)
- 1.62 [Bern 31.10.2014: So-called elections not in line with Minsk Protocol, says OSCE Chair, calling for enhanced efforts and dialogue to implement all commitments](#)
- 1.63 [Bern 08.11.2014: Concerned about latest SMM reports of activities undermining Minsk commitments, OSCE Chair calls on all sides to preserve and consolidate ceasefire](#)
- 1.64 [Bern 27.11.2014: Chairperson-in-Office calls for all sides to ensure security and freedom of movement of SMM monitors following shooting incidents in Ukraine](#)
- 1.65 [Basel 04.12.2014: Ukraine in focus as OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter opens 21st Ministerial Council in Basel](#)

- 1.66 [Basel 05.12.2014: Summary by the OSCE Chairperson-in-Office Didier Burkhalter of the first day of discussions at the OSCE Ministerial Council](#)
 - 1.67 [Basel 05.12.2014: OSCE proves its value and ability as a forum for dialogue, says OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter as Basel Ministerial Council ends](#)
 - 1.68 [Bern 13.12.2014: OSCE Chairperson-in-Office calls on all sides of the conflict in eastern Ukraine to resume efforts aimed at full implementation of Minsk arrangements](#)
 - 1.69 [Bern 26.12.2014: Minsk talks must resume to rapidly advance peace efforts, Swiss Chair says](#)
2. Press Releases of the Trilateral Contact Group on Ukraine 2014
- 2.1 [Kiev 15.07.2014: The Trilateral Contact Group of senior representatives of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE met in Kiev on July 15, 2014](#)
 - 2.2 [Kiev 18.07.2014: The Trilateral Contact Group of senior representatives of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE convened in Kiev on July 18, 2014](#)
 - 2.3 [Kiev 22.07.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.4 [Minsk 31.07.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.5 [Kiev 02.09.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.6 [Kiev 26.09.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.7 [Kiev 04.10.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
3. Press Releases of the OSCE-Chairmanship in general on Ukraine
- 3.1 [Kiev 06.03.2014: Personal Envoy Guldemann says situation in Crimea calm but very tense](#)
 - 3.2 [Vienna 24.06.2014: Ukraine crisis tops agenda of OSCE annual conference in Vienna](#)
 - 3.3 [Vienna 18.07.2014: OSCE Permanent Council adopts declaration on tragic plane crash in Ukraine, calls for access to site and for an independent investigation](#)
 - 3.4 [Vienna 23.08.2014: Killing of Mykola Zelenc demonstrates urgent need to stop violent escalation in eastern Ukraine, says Swiss OSCE Permanent Council Chair](#)
 - 3.5 [Vienna 22.10.2014: OSCE Permanent Council decided on extension of OSCE Observer Mission at Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk for one month](#)
4. Press Releases of Swiss Chairperson-in-Office 2014 on all other topics
- 4.1 [Bern 31.12.2013: OSCE is best safeguard against new divisions between East and West, says new Swiss OSCE Chair](#)
 - 4.2 [Bern 14.01.2014: OSCE Chairperson-in-Office meets Minsk Group Co-Chairs to discuss Nagorno-Karabakh mediation efforts](#)
 - 4.3 [Vienna 16.01.2014: Switzerland to harness OSCE strengths as wide-ranging chairmanship programme revealed](#)
 - 4.4 [Warsaw 24.01.2014: States must do more to combat anti-Semitism and other forms of intolerance, raise awareness, says OSCE Chairperson on Holocaust Remembrance Day](#)
 - 4.5 [Warsaw 27.01.2014: States must do more to combat anti-Semitism and other forms of intolerance, raise awareness, says OSCE Chairperson on Holocaust Remembrance Day](#)
 - 4.6 [Bern 23.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office to visit Western Balkans](#)
 - 4.7 [Belgrade/ Tirana/ Pristina 25.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office welcomes progress on regional co-operation and reconciliation in Western Balkans](#)
 - 4.8 [Interlaken 28.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office Didier Burkhalter opens international conference in Interlaken on fight against terrorism](#)
 - 4.9 [Bern 08.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office welcomes appointment of new ODIHR Director](#)
 - 4.10 [Bern 12.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office remembers 20 years of Nagorno-Karabakh ceasefire](#)
 - 4.11 [Bern 15.05.2014: Lamberto Zannier re-appointed OSCE Secretary General](#)
 - 4.12 [Baku 02.06.2014: OSCE Chair, in Baku, calls for intensified peace talks on Nagorno-Karabakh conflict, welcomes establishment of OSCE Project Co-ordinator's Office](#)
 - 4.13 [Tbilisi/ Ergneti 03.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office discusses OSCE engagement and international mediation efforts in Georgia, meets participants of Ergneti IPRM](#)
 - 4.14 [Yerevan 04.06.2014: In Yerevan OSCE Chairperson-in-Office encourages intensified negotiations on Nagorno-Karabakh conflict and pledges continued OSCE support to reforms](#)
 - 4.15 [Bern 10.06.2014: Political will the key to ensuring the protection of human rights defenders, say participants at OSCE conference in Bern](#)
 - 4.16 [Bern 12.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office condemns kidnapping of Turkish diplomatic personnel in Mosul](#)
 - 4.17 [Baku 28.06.2014: Azerbaijan's President, OSCE Chair-in-Office open OSCE PA Annual Session](#)
 - 4.18 [Baku 28.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, at the Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, takes stock of implementation of Swiss priorities at half time](#)

- 4.19 [Bern 30.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office expresses gratitude to outgoing ODIHR Director Lenarčič](#)
 - 4.20 [Bern/ Moskau/ Paris/ Washington 02.08.2014: OSCE Chairperson-in-Office, Minsk Group Co-Chairs deeply concerned about developments at Line of Contact, call for immediate action to defuse tensions](#)
 - 4.21 [Bern/ Mostar 29.08.2014: OSCE Chair welcomes commitment to addressing issue of missing persons in the Western Balkans](#)
 - 4.22 [Prague 10.09.2014: Enhanced efforts needed to prevent, mitigate, and respond to natural disasters, say OSCE forum participants in Prague](#)
 - 4.23 [Bern/ Warsaw 15.09.2014: On International Day of Democracy, OSCE Chairperson-in-Office and ODIHR Director call for greater efforts to promote youth engagement and participation](#)
 - 4.24 [Geneva 03.10.2014: Opening the OSCE Parliamentary Assembly in Geneva, Swiss Chair says collective effort needed to restore stability and rebuild common understanding of European security](#)
 - 4.25 [Bern 13.11.2014: Concerned about violent incident at Line of Contact, CiO calls on Azerbaijan and Armenia to strictly adhere to ceasefire](#)
 - 4.26 [Berlin 13.11.2014: Anti-Semitism remains a challenge to security in the OSCE region, say participants at high-level OSCE conference in Berlin](#)
 - 4.27 [Bern 19.11.2014: OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter to visit Central Asian States](#)
 - 4.28 [Bern 22.11.2014: Central Asia plays important role as a bridge between Asia and Europe, says OSCE Chairperson-in-Office in regional visit](#)
 - 4.29 [Basel 03.12.2014: OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter receives civil society recommendations ahead of the Ministerial Council in Basel](#)
 - 4.30 [Basel 04.12.2014: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro and Serbia take ownership of regional arms control, Dayton Peace Agreement Article IV Annex 1/B: Mission accomplished](#)
 - 4.31 [Bern, 30.12.2014: OSCE proven its capacity to act in crisis year 2014 – continued efforts to reconsolidate European security needed, says outgoing Swiss chair](#)
5. Press Releases of the Swiss OSCE-Chairmanship on all other topics
- 5.1 [Vienna 17.02.2014: Governments must step up fight against human trafficking, protect victims, prosecute criminals](#)
 - 5.2 [Belgrade 24.02.2014: Swiss OSCE Chairmanship and OSCE Mission to Serbia support regional dialogue of civil society on torture prevention and fight against hate crime](#)
 - 5.3 [Vienna 08.04.2014: Swiss OSCE Chairmanship, ODIHR and Civic Solidarity provide a platform for civil society dialogue on prevention of torture, right to privacy and non-discrimination issues](#)
 - 5.4 [Vienna 10.04.2014: Co-ordinated efforts necessary to eradicate the practice of torture, say participants at OSCE meeting](#)
 - 5.5 [Interlaken 29.04.2014: Swiss OSCE Chairmanship presents "Interlaken Recommendations" at international Counter-Terrorism Conference](#)
 - 5.6 [Vienna 07.05.2014: Vienna meeting highlights role of inter-religious dialogue in promoting freedom of religion or belief](#)
 - 5.7 [Warsaw 12.05.2014: Participants at Warsaw meeting highlight value of practical co-operation in realizing OSCE commitments in the Human Dimension](#)
 - 5.8 [Montreux 20.05.2014: OSCE meeting in Montreux explores good practices in managing disaster risks at local, regional and international levels](#)
 - 5.9 [Dushanbe 21.05.2014: Swiss OSCE Chairmanship, OSCE Office in Tajikistan support regional dialogue on human rights](#)
 - 5.10 [Vienna 03.07.2014: Freedom of expression, opinion must be improved across OSCE region, conference participants say](#)
 - 5.11 [Vienna 08.07.2014: After 20 years, OSCE Code of Conduct still plays essential role in setting norms in security sector governance](#)
 - 5.12 [Belgrade 10.07.2014: Model OSCE: Second round of negotiations took place in Belgrade](#)
 - 5.13 [Tbilisi 08.09.2014: Swiss OSCE Chairmanship concludes series of four regional civil society workshops with a two-day event in Tbilisi](#)
 - 5.14 [Warsaw 22.09.2014: Defending human rights of most vulnerable crucial to meeting security challenges, say speakers at OSCE conference in Warsaw](#)
 - 5.15 [Strasbourg 09.10.2014: OSCE, Council of Europe join forces to protect human trafficking victims' rights](#)
 - 5.16 [Vienna 10.07.2014: OSCE and States need to take further action to make gender equality a reality](#)
 - 5.17 [Valetta 16.09.2014: Enhanced co-operation needed to better prevent and respond to terrorist kidnapping and hostage-taking, say participants of regional workshop in Malta](#)
 - 5.18 [Vienna 10.10.2014: OSCE remains at forefront of conflict resolution through mediation, say participants of high-level meeting in Vienna](#)
 - 5.19 [Vienna 27.10.2014: Promoting partnerships between law enforcement agencies, governments and private sector to combat illicit drugs in focus at OSCE conference](#)

- 5.20 [Vienna 30.10.2014: Participants at OSCE meeting stress need for increased commitment to protecting human rights in times of economic crisis](#)
- 5.21 [Vienna 04.11.2014 Stability, security and respect for human rights are shared UN and OSCE values, UN Secretary General Ban Ki-moon tells OSCE Permanent Council](#)
- 5.22 [Vienna 07.11.2014: Confidence building measures to enhance cybersecurity in focus at OSCE meeting in Vienna](#)
- 5.23 [Berlin 12.11.2014: Governments need to step up their efforts to address anti-Semitism, say participants at OSCE Civil Society Forum](#)
- 5.24 [Basel 05.12.2014: Commemorative Publication marks 20 years of key OSCE document on promoting democratic control of armed and security forces](#)
- 5.25 [Basel 11.12.2014: OSCE think tanks and academic network discusses role of Panel of Eminent Persons on European security](#)

6. Press Releases of the Personal and Special Representatives of the OSCE Chairperson-in-Office during the Swiss Chairmanship 2014

6.1. Personal Representatives of the OSCE Chairperson-in-Office combatting discrimination and promoting tolerance Rabbi Andrew Baker, Professor Alexey Avtonomov, Professor Talip Küçükcan

- 6.1.1 [Washington, D.C. 28.05.2014: Representative of OSCE Chairperson-in-Office on Combating Anti-Semitism condemns attack at Jewish Museum in Brussels](#)
- 6.1.2 [Washington, D.C. 22.07.2014: Political leaders need to speak out against the anti-Semitic and racist rhetoric and acts, OSCE tolerance representative says](#)
- 6.1.3 [Washington, D.C. 24.07.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance in first joint country visit to United States](#)
- 6.1.4 [Copenhagen 11.09.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance in joint country visit to Denmark](#)
- 6.1.5 [Moscow 17.10.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance make first joint country visit to Russian Federation](#)
- 6.1.6 [Istanbul 10.12.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance make first joint country visit to Turkey](#)

6.2. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Transdniestrian Settlement Process Ambassador Radojko Bogojevic

- 6.2.1 [Chisinau 30.01.2014: OSCE Special Representative for Transdniestrian settlement process visits region ahead of official 5+2 talks](#)
- 6.2.2 [Vienna 28.02.2014: Transdniestrian settlement talks conclude in Vienna with progress on freedom of movement](#)
- 6.2.3 [Chisinau 27.03.2014: OSCE Special Representative Bogojević, in Moldova, says regional developments should not impact Transdniestrian talks](#)
- 6.2.4 [Bern/ Belgrade 08.04.2014: OSCE ready to organize next round of 5+2 as soon as possible, says OSCE Chair's Special Representative](#)
- 6.2.5 [Chisinau 21.05.2014: OSCE Special Representative visits Chisinau, Tiraspol, ahead of Transdniestrian settlement talks](#)
- 6.2.6 [Vienna 06.06.2014: Transdniestrian settlement talks sending positive signal, says OSCE Special Representative](#)
- 6.2.7 [Freising 11.06.2014: Confidence building between Transdniestria and Moldova discussed at OSCE conference in Germany](#)
- 6.2.8 [Chisinau 02.07.2014: OSCE Special Representative on Transdniestrian settlement encourages more contacts between sides at all levels](#)
- 6.2.9 [Chisinau 29.08.2014: Upcoming Transdniestrian talks would send a positive signal about potential for decreasing tensions, says OSCE Special Representative Bogojević](#)
- 6.2.10 [Chisinau 05.09.2014: OSCE Special Representative and Head of OSCE Mission to Moldova stress importance of continued regular, direct contacts on Transdniestrian settlement](#)
- 6.2.11 [Chisinau 30.10.2014: OSCE Special Representative on Transdniestrian settlement underscores need for frequent contacts between Chisinau and Tiraspol](#)

6.3. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the South Caucasus Ambassador Angelo Gnädinger

- 6.3.1 [Ergneti 21.01.2014: 41st IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.2 [Ergneti 27.02.2014: 42nd IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.3 [Bern 10.03.2014: Swiss OSCE Special Representative for the South Caucasus visits Azerbaijan](#)

- 6.3.4 [Ergneti 22.03.2014: 43rd Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.5 [Geneva 26.03.2014: Ambassador Gnaedinger, OSCE Special Representative for South Caucasus, co-chairs 27th round of Geneva International Discussions](#)
- 6.3.6 [Yerevan 17.04.2014: OSCE Special Representative for South Caucasus meets Armenian senior officials in Yerevan](#)
- 6.3.7 [Ergneti 28.04.2014: 44th meeting of Incident Prevention and Response Mechanism takes place in Ergneti](#)
- 6.3.8 [Ergneti 03.06.2014: 45th meeting under Incident Prevention and Response Mechanism takes place in Ergneti](#)
- 6.3.9 [Geneva 18.06.2014: At Geneva International Discussions, OSCE Chair's Special Representative calls for maintaining substantive dialogue](#)
- 6.3.10 [Ergneti 01.07.2014: 46th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.11 [Ergneti 30.07.2014: 47th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.12 [Ergneti 19.09.2014: 48th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.13 [Ergneti 21.10.2014: 49th meeting of the Ergneti IPRM concluded in a constructive atmosphere](#)
- 6.3.14 [Belgrade 24.10.2014: Special Representative Gnaedinger holds consultations on South Caucasus with Serbia's Foreign Minister and incoming Chairperson-in-Office](#)
- 6.3.15 [Vienna 06.11.2014: Geneva International Discussions remain unique and indispensable forum, Co-chairs tell OSCE Permanent Council](#)
- 6.3.16 [Ergneti 17.11.2014: Ergneti IPRM 50th meeting completed today, OSCE and EUMM co-facilitators commend participants' continued engagement](#)
- 6.3.17 [Bern 26.11.2014: Consultations by OSCE Special Representative Angelo Gnaedinger in Tbilisi, Tskhinvali, Sukhumi and Moscow](#)
- 6.3.18 [Geneva 10.12.2014: Broad range of security and humanitarian concerns raised at 30th round of Geneva International Discussions](#)

6.4. Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on the conflict dealt with by the OSCE Minsk Conference Ambassador Andrzej Kasprzyk

- 6.4.1 [Moscow 12.03.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.2 [Moscow 24.03.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.3 [Moscow 04.04.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.4 [Baku 20.05.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.5 [Vienna 23.07.2014: Press Release by OSCE Minsk Group Co-Chairs](#)
- 6.4.6 [Tbilisi 04.08.2014: Statement by OSCE Chairperson's Personal Representative Ambassador Andrzej Kasprzyk](#)
- 6.4.7 [New York 25.09.2014: Minsk Group discusses preparations for Paris summit on Nagorno-Karabakh with Armenian and Azerbaijani Foreign Ministers](#)
- 6.4.8 [Moscow/ Paris/ Washington 19.11.2014: Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chairs](#)
- 6.4.9 [Vienna 12.11.2014: Press Statement by the Minsk Group Co-Chairs](#)

6.5. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Western Balkans Ambassador Gérard Stoudmann

- 6.5.1 [Sarajevo 18.02.2014: OSCE Chair's Special Representative for Western Balkans urges BiH authorities to address citizens' concerns](#)
- 6.5.2 [Belgrade 13.05.2014: OSCE Special Representative for Western Balkans welcomes progress on search for missing persons](#)

6.6. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender Issues June Zeitlin

- 6.6.1 [Bern/ Belgrade 4.04.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Albania, encourages improvement in implementation of gender-related commitments](#)
- 6.6.2 [Dushanbe 4.11.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Tajikistan](#)
- 6.6.3 [Minsk 19.12.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Belarus](#)

Zum Projekt OSZE-Jugendbotschafter erschien eine gesonderte Publikation. Die elektronische Version findet sich hier (en):

https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/aussenpolitik/internationale-organisationen/150325-OSZE-Jugendbotschafter-Buch_EN.pdf

Anhang V: Audit der Eidg. Finanzkontrolle (französischer Text)

RAPPORT D'AUDIT

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



6 novembre 2014

Audit de la surveillance financière du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE

Département fédéral des affaires étrangères
(DFAE)

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de surveillance financière auprès du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'audit a porté sur l'examen des processus liés à l'organisation par la Suisse du Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'organisation de ce conseil, qui se tiendra à Bâle en décembre 2014, fait partie des obligations qui incombent à la Présidence 2014 de l'OSCE, assumée par le Président de la Confédération et Chef du DFAE. L'engagement financier de la Confédération pour ce sommet est estimé à 16.2 millions de francs. Il se compose des frais de logistique pour 10.8 millions de francs et des frais de sécurité pour 5.4 millions de francs auxquels il faut rajouter la contribution aux frais de sécurité du canton de Bâle-Ville qui se monte à 2 millions de francs.

L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. Bien que le Conseil ministériel n'ait pas encore eu lieu au moment de l'audit, le CDF a pu s'assurer que les tâches et les processus prévus ont été organisés de manière professionnelle et en appliquant les principes de la gestion de projet. En effet, les expériences faites précédemment dans l'organisation d'autres manifestations de cette envergure (Sommet de la Francophonie, World Economic Forum) ont été utiles pour la mise sur pied de ce Conseil ministériel important pour l'image de la Suisse.

Le CDF a constaté que le DFAE a mis en place une structure spécifique appelée Task Force Présidence OSCE. Celle-ci est formée de quatre groupes organisationnels dont un est responsable de la gestion globale du Conseil ministériel. La répartition des tâches a été prévue dans plusieurs sous-projets. La sécurité générale incombe à la Police cantonale de Bâle-Ville qui est secondée dans sa mission par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Un accord nommé « IKAPOL » permet un soutien supplémentaire par d'autres polices cantonales.

L'organisation de la partie logistique a été confiée à un prestataire de services désigné à la suite d'un appel d'offres public. Celui-ci remplit le rôle d'entrepreneur général et est chargé de sélectionner ses sous-traitants en appliquant les dispositions des marchés publics. Le montant des deux contrats (phase conceptuelle et mise en application) se monte à 1.1 million de francs. Durant son audit, le CDF a constaté que les sous-traitants ont été désignés suite à des appels d'offres sur invitation. Il relève également que deux mandats particuliers qui concernent la diffusion télévisée du sommet et les « scanning » de sécurité ont été passés de gré à gré. Cette dernière procédure a été validée à la fois par la Task Force, le Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE et par son Secrétaire général.

Generelle Stellungnahme des EDA zur Prüfung:

Das EDA sieht sich mit Blick auf die positiven Ergebnisse des Audit Berichts der EFK in der gewählten Vorgehensweise und im Projektmanagement zur Organisation des OSZE-Ministerrats bestätigt. Die EFK hat keine Empfehlungen zur Anpassung unserer Arbeitsabläufe und des Projektmanagements ausgesprochen, so dass diese Kommentierung gänzlich entfallen kann; wir möchten in unserer Stellungnahme daher einige Punkte aus dem Bericht hervorheben, die aus unserer Perspektive besonders nennenswert scheinen:

- Das EDA ist der Ansicht, dass die guten Ergebnisse, die das Audit festhält, dem Umstand adäquat Rechnung tragen, dass für die Vorbereitungsarbeiten und Organisation des Ministerrats solide Abläufe und Organigramme sowie zielführende Zusammenarbeitsformate mit spezialisierten Stellen (innerhalb des EDA wie auch in der weiteren Bundesverwaltung) rechtzeitig etabliert wurden.
- Der Audit Bericht beschreibt insbesondere die enge Kooperation mit dem Kompetenzzentrum für Verträge und Beschaffungen im GS des EDA und EDA Finanzen. Beide Kooperationen werden unseres Erachtens richtigerweise als Schlüsselemente des guten Projektmanagements erfasst.
- Der Audit Bericht stellt dem EDA unserer Meinung nach ein gutes Zeugnis aus betreffend der Dokumentation der verschiedenen Prozesse und betont in dieser Hinsicht die verschiedenen Beschaffungsverfahren, die zur Anwendung kamen. Wir sind uns bewusst, dass die professionelle Bearbeitung eines komplexen Grossprojektes bei den verschiedenen Stellen auch ausserhalb der Task Force Struktur erheblichen Aufwand generiert und möchten hiermit allen beteiligten Stellen unsern herzlichen Dank aussprechen.
- Der Audit Bericht erwähnt die Bedeutung des OSZE-Handbuchs zur Organisation eines OSZE-Ministerrats; das Handbuch ist tatsächlich ein sehr hilfreiches Instrument und zeigt auf, dass für diesen spezifischen Gross-Anlass klar definierte Standard-Erfordernisse bestehen, von denen nur auf der Basis guter Argumente und eindeutiger Kommunikation abgewichen werden kann. Auf der Grundlage bestehender Erfahrungen – der Audit Bericht beschreibt passenderweise, dass im EDA auf solche bewusst zurückgegriffen wurde – hat das EDA Anpassungen an die spezifischen Gegebenheiten des Austragungsortes vornehmen und gemeinsam mit seinen Partnern sinnvolle Adaptionen machen können.

Table des matières

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Mission et déroulement de l'audit | 52 |
| 1.1 | Contexte | 52 |
| 1.2 | Objectifs et questions d'audit | 52 |
| 1.3 | Etendue de l'audit et principes | 53 |
| 1.4 | Documentation et entretiens | 53 |
| 2 | Le Conseil fédéral accepte de prendre la Présidence annuelle de l'OSCE pour 2014 | 53 |
| 2.1 | Décision du Conseil fédéral du 9 novembre 2011 | 53 |
| 2.2 | Décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2012 | 53 |
| 2.3 | Annnonce tardive du crédit supplémentaire pour les mesures de sécurité | 53 |
| 2.4 | L'Assemblée fédérale accepte l'engagement limité de l'armée | 54 |
| 3 | Organisation de la Présidence de l'OSCE par le DFAE | 55 |
| 3.1 | Le DFAE a mis en place une Task Force pour assumer la Présidence de l'OSCE | 55 |
| 3.2 | Une étude de faisabilité désigne Bâle-Ville pour la tenue du Conseil ministériel | 55 |
| 4 | Mesures organisationnelles pour la Conférence ministérielle de l'OSCE | 55 |
| 4.1 | Une organisation nécessitant plusieurs partenaires | 55 |
| 4.2 | Des projets partiels ont été préférés à une direction stratégique | 56 |
| 4.3 | Les conseils et les expériences d'événements précédents, un atout important de réussite | 56 |
| 5 | Des appels d'offres publics ou sur invitation ont été effectués | 56 |
| 5.1 | La recherche d'un entrepreneur général a fait l'objet d'un appel d'offres public | 56 |
| 5.2 | Le contrat a été attribué à la société « dany waldner ag » | 56 |
| 5.3 | Une procédure sélective appliquée pour des appels d'offres aux sous-traitants | 57 |
| 5.4 | Des contractants choisis selon une procédure de gré à gré | 57 |
| 6 | Les contrôles comptables et de gestion ainsi que le système de rapport sont adéquats | 58 |
| 6.1 | Un crédit spécifique a été attribué pour le Conseil ministériel de l'OSCE | 58 |
| 6.2 | Le crédit budgétaire à mi-septembre 2014 est bien tenu | 58 |
| 7 | Entretien final | 58 |
| | Annexe 1: Bases légales | 59 |
| | Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF | 59 |

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

Conformément aux articles 6 et 8 de la Loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de surveillance financière et des processus appliqués par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour l'organisation à Bâle du Conseil ministériel 2014 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a décidé d'examiner les processus de gestion et la structure organisationnelle mis en place par le DFAE pour cet événement important au niveau de la politique extérieure de la Suisse. Les questions d'audit suivantes ont notamment été traitées :

- Est-ce que le DFAE a mis en place une structure spécifique pour assumer la Présidence de l'OSCE ?
- Est-ce qu'une organisation générale, une gestion de projet ainsi qu'un contrôle financier permettant au DFAE de répondre aux critères de la bonne gestion ont-ils été prévus pour l'organisation de la Conférence ministérielle de l'OSCE de décembre 2014 ?

- Quels sont les intervenants dans une telle organisation (Autorités/collectivités publiques locales, autres offices de la Confédération, etc.) ?
- Est-ce que les dépenses budgétées pour cet événement ont été formellement validées et comment ont-elles été contrôlées ?
- Est-ce que l'organisation logistique du Conseil a été sous-traitée auprès d'un prestataire externe (entrepreneur général ou mandataire) ?
- Est-ce que les prestations acquises ont fait l'objet d'appels d'offres et de contrats ?
- Les expériences relatives à d'autres grandes manifestations organisées par la Suisse (Sommet de la Francophonie en 2010, World Economic Forum de Davos ou d'autres conférences internationales) servent-elles de référence à la tenue du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE ?

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été conduit et exécuté par M. Ariel Decrauzat. Il a porté sur l'examen de documents (arrêtés, messages, instructions, directives, procès-verbaux de réunions, concept d'organisation, etc.). L'audit du processus global a été mené essentiellement auprès de la Task Force Présidence OSCE du DFAE. Des informations complémentaires ont été également requises auprès du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE, auprès de la Direction des ressources du DFAE et auprès du collaborateur du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) responsable des aspects financiers de cette organisation pour son département. Aucun contrôle n'a été exécuté auprès du Canton de Bâle-Ville et de l'entrepreneur général. Les aspects comptables ont aussi été abordés. Toutefois, au moment de l'exécution de l'audit, seules quelques factures relevant essentiellement du mandataire chargé des aspects logistiques ont été comptabilisées.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour l'obligeance et l'amabilité avec lesquelles les informations et les documents requis lui ont été fournis par le personnel du DFAE.

2 Le Conseil fédéral accepte de prendre la Présidence annuelle de l'OSCE pour 2014

2.1 Décision du Conseil fédéral du 9 novembre 2011

Le Conseil fédéral accepte par sa décision du 9 novembre 2011 le principe de prendre la Présidence de l'OSCE pour l'année 2014. Cette décision a été validée par les ministres de l'OSCE lors de la Conférence ministérielle des 6 et 7 décembre 2011 de Wilna (Vilnius) en Lituanie. La présidence 2014 de l'OSCE est assurée par le Chef du DFAE.

Les coûts pour assumer une présidence suisse sont estimés entre 10 et 15 millions de francs. Une dotation en personnel de 10 à 20 postes supplémentaires sont prévus. Toutes ces ressources doivent être compensées au sein du DFAE.

2.2 Décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2012

Dans sa décision du 21 septembre 2012, le Conseil fédéral autorise le DFAE à prévoir dans son budget 2014 un montant supplémentaire plafonné à 10.77 millions de francs pour l'organisation et la mise en œuvre de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle. Les frais de sécurité ne sont pas inclus dans l'estimation de ces dépenses (voir ci-dessous).

2.3 Annonce tardive du crédit supplémentaire pour les mesures de sécurité

Le Conseil fédéral a annoncé pour le budget 2014 aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats le 28 août 2013 son besoin pour un crédit supplémentaire de 5.4 millions de francs destiné aux mesures de sécurité. Il a également décidé que :

- 1) Le message et le projet d'arrêté fédéral relatifs à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 sont approuvés.
- 2) L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité qui seront prises lors du Conseil ministériel de

l'OSCE à Bâle en 2014 est approuvé pour la période comprise entre le 30 novembre 2014 et le 7 décembre 2014, sous réserve de changement de date du Conseil ministériel, mais pour une durée de huit jours au maximum.

- 3) L'usage de l'espace aérien pour le trafic aérien civil dans la région de Bâle est restreint, selon les besoins alors nécessaires et en respectant les modalités de gestion particulières sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse, pour assurer la souveraineté sur l'espace aérien suisse et sa sécurité, conformément à l'art. 7 de la Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation.
- 4) Le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée est désigné comme commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté.
- 5) Les prestations du DDPS avec incidence immédiate sur les finances en faveur des autorités civiles et de l'organisation du déroulement de la manifestation, qui ne sont pas en lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté de l'armée, relèvent du budget ordinaire du DDPS, mais sont facturées au canton de Bâle-Ville ainsi qu'aux organisateurs, conformément aux directives du DDPS du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales.
- 6) La lettre aux deux Commissions des finances des deux Conseils concernant la la décision du Conseil fédéral sur les coûts de sécurité du Conseil ministériel à Bâle en 2014 et l'annonce tardive portant sur les conséquences de cette décision par rapport au budget 2014 est approuvée.
- 7) La réponse à la lettre des autorités du canton de Bâle-Ville du 19 juin 2013 demandant à la Confédération un appui pour garantir la sécurité du Conseil ministériel en décembre 2014 est approuvée.

Suite à cette décision, le budget du DFAE a été modifié comme suit pour le crédit relatif au Conseil ministériel de Bâle¹ :

| Année 2014 | Millions de francs |
|---|--------------------|
| Budget pour le Sommet de l'OSCE de Bâle | 10.77 |
| Supplément budgétaire pour la sécurité | 5.40 |
| Total | 16.17 |

L'estimation des sources de financement des frais de sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE de décembre 2014 à Bâle se présente comme suit :

| Dépenses prévisionnelles de sécurité en millions de francs | | | | |
|--|-------------|------------------------------|---------------------|------------------------|
| Prestations et/ou unité d'organisation | Coûts | A charge de la Confédération | | A charge de Bâle-Ville |
| | | Compensation | Inscription tardive | |
| Police cantonale de Bâle-Ville | 5.4 | -- | 3.4 | 2.0 |
| Engagement d'appui de la troupe | 20.0 | 20.0 | -- | -- |
| Prestations supplémentaires de la troupe à charge du DFAE (Forces aériennes, IKAPOL et matériel spécial) | 2.0 | -- | 2.0 | -- |
| Mise à disposition de matériel de l'armée | 2.5 | 2.5 | -- | -- |
| Total des dépenses de sécurité estimées | 29.9 | 22.5 | 5.4 | 2.0 |

Les prestations fournies par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour le contrôle du trafic aérien dans le cadre du Conseil ministériel de l'OSCE n'auront pas d'incidence financière. Elles seront simplement reportées à son budget ordinaire 2014.

2.4 L'Assemblée fédérale accepte l'engagement limité de l'armée

Dans l'Arrêté fédéral relatif à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 du 17 mars 2014, l'Assemblée fédérale a décidé les mesures suivantes :

- L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui et
- L'engagement de l'armée pour une durée de huit jours au maximum.

¹ Crédit de l'année 2014 « A2111.0281 » modifié en « A2111.0287 »

3 Organisation de la Présidence de l'OSCE par le DFAE

3.1 Le DFAE a mis en place une Task Force pour assumer la Présidence de l'OSCE

L'OSCE constitue la plus grande organisation de sécurité régionale au monde. Elle compte en effet sur la participation de 57 Etats en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. Elle œuvre en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité pour plus d'un milliard de personnes. L'OSCE a une conception globale de la sécurité. En 2014, la Présidence de l'OSCE est assumée par le Président de la Confédération, M. Didier Burkhalter, Conseiller fédéral et Chef du DFAE.

Ainsi, la direction générale pour l'organisation du Conseil ministériel qui découle de cette présidence relève donc de la compétence du DFAE. Au sein du département, la direction du projet est du ressort de la Task Force Présidence OSCE.

Les tâches des collaborateurs au sein de cette structure sont réparties dans les quatre groupes suivants :

- Equipe Secrétariat
- Equipe Conseil des ministres et communication
- Equipe Aspects thématiques
- Equipe Aspects géographiques.

Le Conseil ministériel se déroulera au début du mois de décembre 2014. La gestion opérationnelle de celui-ci est assurée par le groupe de la Task Force « Equipe Conseil des ministres et communication ».

3.2 Une étude de faisabilité désigne Bâle-Ville pour la tenue du Conseil ministériel

Le lieu de la tenue du Conseil ministériel a fait l'objet d'une étude de faisabilité. Elle a porté sur les critères suivants :

- Estimation des coûts / Budget
- Evaluation du lieu de la tenue de la conférence
- Suite de la procédure et organisation du projet

La société bernoise « reflecta ag » a rédigé son rapport de faisabilité le 27 juillet 2012. L'étude a été faite auprès de différentes structures implantées dans les villes de Genève, de Lausanne, de Berne et de Bâle. A l'appui du dossier élaboré par la société mandatée pour cette analyse, le Conseil fédéral a communiqué le 12 septembre 2012 avoir choisi la ville de Bâle pour abriter, en décembre 2014, le Conseil ministériel de l'OSCE. En effet, située aux confins de trois pays et à proximité immédiate d'un aéroport international, Bâle est idéalement placée pour accueillir cette conférence. Les autorités bâloises ont assuré la Confédération de leur soutien à cette manifestation qui permettra à la Suisse de renforcer sa tradition de pays d'accueil de grandes conférences internationales.

Le Gouvernement du Canton de Bâle-Ville a aussi de son côté avalisé le tenue de cette conférence sur ses terres. Il a confirmé² sa participation à hauteur de 2 millions de francs pour les dépenses liées à la sécurité de l'événement qui se déroulera au Centre de congrès. Les hôtels, situés à proximité de celui-ci et dans lesquels résideront les ministres, entreront dans le cercle de sécurité.

4 Mesures organisationnelles pour la Conférence ministérielle de l'OSCE

4.1 Une organisation nécessitant plusieurs partenaires

L'organisation du Conseil ministériel, qui incombe au pays assumant la présidence annuelle de l'OSCE, nécessite la collaboration de plusieurs institutions du pays hôte. Pour la Suisse en 2014, les partenaires principaux sont :

- Task Force Présidence OSCE (Direction du projet),

² Lettre du 19 septembre 2012 du Gouvernement de Bâle-Ville adressée au Conseil fédéral

- Gouvernement du Canton de Bâle-Ville,
- Police cantonale de Bâle-Ville,
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS),
- Office fédéral de la police (fedpol),
- Entrepreneur général (mandataire) et ses sous-traitants pour la logistique.

4.2 Des projets partiels ont été préférés à une direction stratégique

La Task Force Présidence OSCE avait initialement prévu qu'une direction stratégique devait être assurée par un comité de pilotage. Celui-ci devait être composé des institutions mentionnées ci-dessus, hormis les sous-traitants. Néanmoins, au vu de la diversité des tâches et dans un esprit d'efficacité, la direction du projet a finalement opté pour la création de plusieurs sous-projets. L'organisation prévue s'appuie sur le document « Durchführungskonzept II (V2.2) OSZE Ministerrat 2014 Schweiz » du 30 juin 2012 qui mentionne onze projets partiels. Le CDF estime que les critères d'une bonne gestion sont réunis. Par ailleurs, cette manière de faire offre l'avantage que seuls des responsables d'activités spécifiques se réunissent lors des séances de travail. Celles-ci sont fixées à la carte, en fonction des besoins temporels. Des procès-verbaux des séances sont émis pour chaque discussion. Les membres de l'équipe de la Task Force sont informés de l'avancement des travaux pour chaque sous-projet.

4.3 Les conseils et les expériences d'événements précédents, un atout important de réussite

Le Service de conférence du Secrétariat de l'OSCE à Vienne conseille les pays chargés de la présidence de l'OSCE. Il a mis à disposition de la Task Force le document « Logistical and administrative aspects relating to ministerial council meetings³ ». Celui-ci contient les informations logistiques importantes et nécessaires pour l'organisation d'une telle conférence ministérielle. Ce document a d'ailleurs été inclus dans l'appel d'offres publié lors de la recherche d'un prestataire de services pour la partie logistique.

Des membres de la Task Force et du Canton de Bâle-Ville ont suivi de près l'organisation des sommets de Dublin (décembre 2012) et de Kiev (décembre 2013). Par ailleurs, les expériences acquises par les collaborateurs de délégations suisses ayant participé à des conférences internationales ou à l'organisation du Sommet de la Francophonie en 2010, respectivement du World Economic Forum de Davos ont été mises à profit par la Task Force. Des collaborateurs expérimentés officieront à Bâle comme agents de liaison. Ainsi, toutes les expériences acquises précédemment constituent un atout significatif pour la gestion d'une organisation de cette importance.

5 Des appels d'offres publics ou sur invitation ont été effectués

5.1 La recherche d'un entrepreneur général a fait l'objet d'un appel d'offres public

La Task Force a publié, avec la collaboration du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE, un appel d'offres visant à trouver un mandataire compétent, fiable et solide qui puisse fournir les prestations de services nécessaires en terme de conseil, de conception, d'organisation et de gestion en vue de la tenue à Bâle de la Conférence ministérielle de l'OSCE en 2014. Cet appel d'offres a été publié le 6 mars 2013 sur le site du système d'information sur les marchés publics en Suisse (www.simap.ch). Ainsi, la Task Force qui a émis cet appel d'offres a respecté la Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics.

5.2 Le contrat a été attribué à la société « dany waldner ag »

Quatre offres sont parvenues dans les délais. Deux des quatre soumissionnaires ont été écartés après l'évaluation des critères de qualification, d'adjudication et du prix, comme cela était indiqué dans l'appel d'offres.

³ du 28 janvier 2014 établi par « Organization for Security and Cooperation in Europe / Secretariat / Supervisor, Meeting Services and Documentation Unit (S/MSDU) »

Après une procédure qui a fait l'objet d'une première adjudication contestée par l'un des candidats, le mandataire sélectionné en définitive pour remplir les tâches d'entrepreneur général est la société « dany waldner ag » de Zurich. L'attribution du mandat à cette société a été fait en deux étapes. D'une part, un contrat pour la conception du projet (phase I) a été conclu en janvier 2014 pour une somme de presque 169'000 francs, TVA comprise. Ensuite, un contrat de mise en oeuvre du concept (phase II) décrit lors de la phase I a été signé entre les contractants à mi-juillet 2014. Un montant maximal de quelque 909'000 francs, TVA incluse représente les dépenses d'exécution du projet par le mandataire. Ce montant couvre la période comprise entre le 1er mars 2014 et le 30 juin 2015. Le mandataire a reçu les conditions générales des contrats applicables aux affaires de la Confédération et il a été appelé à les respecter pour les appels d'offres des sous-contractants.

5.3 Une procédure d'invitation à soumissionner appliquée pour des appels d'offres aux sous-traitants

L'entrepreneur général est contractuellement responsable de lancer les appels d'offres et de sélectionner lui-même les sous-traitants. Dans le cas des prestations logistiques inhérentes au Conseil ministériel de Bâle, plusieurs appels d'offres ont été formulés selon une procédure d'invitation à soumissionner. En effet, l'espace temporel entre le début de la sélection et les dates de l'échéance du Conseil ne permettaient raisonnablement pas de publier les offres publics dans le marché public international. Ainsi, les appels d'offres selon une procédure d'invitation à soumissionner ont porté sur les prestations suivantes :

| Genre de prestation | Entreprises sélectionnées | Décision de sélection | CHF (TVA incluse) |
|--|---------------------------|--|-------------------|
| Matériel de bureau | Quatre | Offre la plus économique | 14'800 |
| Infrastructure ICT temporaire | Cinq | Offre économique avec un partenaire jouissant d'une bonne infrastructure en Suisse | 1'833'000 |
| Mobilier | Six | Deux soumissionnaires n'ont pas répondu. Choix de la société qui couvrait tous les besoins et mettant en location le nombre requis de meubles | 247'000 |
| Montage des stands y compris l'installation électrique | Sept | Fournisseur local avec une offre économique | 1'213'000 |

Avant d'attribuer formellement une offre à la société sélectionnée par l'entrepreneur général, celui-ci requiert également l'avis de la Task Force. Le mandataire libelle le document « Vergabeantrag » avec la liste des soumissionnaires concernés et le choix qu'il prévoit. La Task Force peut soit indiquer qu'elle a pris connaissance du choix et qu'elle n'a pas d'objection. La responsabilité du choix revient alors entièrement au mandataire. Soit, elle peut refuser cette décision en motivant son refus. Le CDF n'a pas eu connaissance de tels cas.

5.4 Des contractants choisis selon une procédure de gré à gré

Pour le contrat relatif aux prestations du diffuseur hôte (« Host broadcaster »), l'entrepreneur général ainsi que la Task Force estimaient qu'un seul soumissionnaire entrerait en considération en raison de particularités techniques en lien avec la collaboration avec l'Union Européenne de Radio-Télévision. Il s'agit de « SSR SRG ». Les prestations se montent à environ 600'000 francs, TVA incluse. La justification de cette procédure de gré à gré a été validée par l'une des représentantes de la Task Force, par un collaborateur du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE et par le Secrétaire général du DFAE à fin août 2014.

L'entrepreneur général ainsi que la Task Force ont également estimé que la société « Ruag Defence » est le seul prestataire susceptible de fournir les scanners de personnes et ceux pour les bagages. De surcroît, ce prestataire travaille déjà avec la Confédération. Il accède aux propres appareils de cette dernière. Ainsi, les prestations « TP07, Xrays » lui ont été attribuées dans une procédure de gré à gré pour une somme de 50'000 francs environ.

6 Les contrôles comptables et de gestion ainsi que le système de rapport sont adéquats

6.1 Un crédit spécifique a été attribué pour le Conseil ministériel de l'OSCE

Le crédit A2111.0287 a été réservé pour les dépenses liées au Conseil ministériel de l'OSCE de Bâle en 2014. Les instructions pour la comptabilisation des dépenses affectées à ce crédit sont claires. Elles précisent que sept comptes des classes de comptes 3113 et 3119 sont concernés. Les dépenses doivent être imputées par le biais des numéros d'ordres du système SAP 603200 à 603209, 603214, 603215, 603217 et 603218.

Aucun frais de personnel des collaborateurs du DFAE ne sera mis à la charge du crédit A2111.0287. Ce genre de dépenses demeurent dans les frais d'exploitation ordinaires du DFAE.

6.2 Le crédit budgétaire à mi-septembre 2014 est bien tenu

La vérification des comptabilisations effectuées jusqu'à mi-septembre 2014 a permis de constater que les mouvements comptables étaient à ce moment encore limités aux factures du mandataire. Sur les quelque 718'000 francs comptabilisés au crédit 2111.0287, seule une somme d'environ 8'500 ne concernait pas « dany waldner ag ». Ce montant relevait des frais d'avocats versés par le DFAE au candidat concurrent dans le cadre de son recours émis lors de l'appel d'offres.

Le CDF prend note du soutien de la Direction des ressources du DFAE à la Task Force pour le paiement des factures qui seront imputées audit crédit budgétaire. Par ailleurs, le personnel de la Task Force s'appuiera sur les connaissances du responsable financier du DDPS qui s'est engagé à vérifier les prestations liées à la sécurité qui seront facturées par le Canton de Bâle-Ville. Le CDF estime que cette manière de faire respecte les principes de la bonne gestion.

Au niveau des recettes, il n'est pas usuel d'encaisser des contributions de sponsors pour ce genre de manifestations. Toutefois, il est normal que certains fournisseurs octroient des rabais sur leurs prestations et/ou fournitures, mais il n'y a pas lieu de les considérer comme du parrainage qu'il faudrait comptabiliser. En effet, du petit matériel sera offert en nature (cravattes et foulards), ce qui ne représente que quelques milliers de francs au total.

7 Entretien final

La discussion finale à la Task Force Présidence OSCE du DFAE a eu lieu le 28 octobre 2014. Les personnes suivantes y ont pris part :

DFAE : Monsieur Benno Bättig, Secrétaire général du DFAE
 Madame Heidi Grau, Cheffe de la Task Force
 Madame Tamara Mona-Münger, Cheffe Equipe Conseil des ministres et
 communication
 Madame Séverine André Poirot, collaboratrice scientifique

CDF : Monsieur Didier Monnot, responsable de mandats
 Monsieur Ariel Decrauzat, responsable de l'audit

La prise de position du DFAE a été envoyée au CDF par courrier électronique en date du 6 novembre 2014. Celle-ci a été intégrée sans modification dans le présent rapport.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs et les en remercie vivement.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Didier Monnot
Responsable de mandats

Ariel Decrauzat
Responsable d'audit

Annexe 1: Bases légales

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)
Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010)
Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1)
Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)
Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)
Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11)
Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes (MGB + TC)
Directives comptables du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)
Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)

Annexe 2: Abréviations

| | |
|---------|--|
| AFF | Administration fédérale des finances |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFF | Département fédéral des finances |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DR | Direction des ressources du Département fédéral des affaires étrangères |
| fedpol | Office fédéral de la police |
| OFCL | Office fédéral des constructions et de la logistique |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe |
| PRS | Présence Suisse |
| RW Z | Rechnungswesen Zentrale |
| SCI | Système de contrôle interne |
| SG DFAE | Secrétariat général du DFAE |
| simap | Système d'information sur les marchés publics en Suisse (www.simap.ch) |
| TF | Task Force Présidence OSCE du DFAE |
| UO | Unité d'organisation |