



# Rundbrief

Februar 2016

*In diesem Rundbrief laden wir Sie zu unserer Jahresveranstaltung "Flüchtlingskrise in Europa: Herausforderungen für die OSZE und die Schweiz" ein und informieren Sie über die Thematik. Wir berichten ferner über die beiden OSZE-Konferenzen im Dezember in Belgrad, die OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft und den OSZE-Ministerrat, die beide von der aktuell schwierigen Situation in und um Europa geprägt waren. Ferner halten wir Sie auf dem Laufenden, wie es bei den Projekten im Westbalkan weitergeht und wie sich die von uns betreute Jugendzeitschrift SENZOR entwickelt. Wie immer schliessen wir mit einem Spendenaufruf und danken Ihnen schon jetzt für Ihre Unterstützung.*

## JAHRESVERANSTALTUNG 2016: FLÜCHTLINGSKRISE IN EUROPA: NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE OSZE UND DIE SCHWEIZ

**Am 17. März 2016 findet unsere Jahresveranstaltung 2016 in der Universität Bern statt. Diesmal wollen wir uns dem hochaktuellen Thema der Flüchtlingskrise in Europa widmen. Dazu haben wir prominente und sachkundige Referenten von der OSZE und aus der Schweiz gewonnen, die zu verschiedenen Aspekten sprechen und anschliessend untereinander und mit dem Publikum diskutieren werden.**

Die fast täglichen Nachrichten von Flüchtlingen, die aus Kriegs- und Krisengebieten im Mittleren Osten und Afrika auf beschwerlichen Wegen über Land und auf dem Meer in Europa ankommen und hier Schutz suchen, bewegen uns alle. Es ist nicht das erste Mal in der Geschichte, dass Flüchtlinge auf unserem Kontinent unterwegs sind; zuletzt kamen in den 1990er Jahren Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien auch zu uns. Heute wie damals dürfen wir uns der Not dieser Menschen nicht verschliessen, müssen aber die Aufnahme und Betreuung der wachsenden Zahlen von Menschen auf der Flucht innerhalb der Staaten und in Zusammenarbeit mit andern Staaten und Organisationen besser koordinieren. Gleichzeitig müssen die Konflikte selbst, die zu den Flüchtlingsströmen führen, auf dem Verhandlungsweg gelöst werden. Die OSZE als umfassendste Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hat sich bereits in den 1990er Jahren neben ihren intensiven Friedensbemühungen

auch mit der Flüchtlingsproblematik befasst. Davon zeugen die OSZE-Dokumente jener Zeit. Jetzt ist die OSZE wieder aktiv, oft zusammen mit andern Institutionen. Die Schweiz hat sich ebenfalls im eigenen Land vorbereitet und beteiligt sich international sowohl vor Ort an der Betreuung von Flüchtlingen als auch an der Konfliktbewältigung.

Wir laden Sie alle ein, am 17. März nach Bern zu kommen. Mehr Einzelheiten zur Problematik selbst aus dem Blickwinkel der OSZE erfahren Sie im nachstehenden Beitrag von Jean P. Froehly (ODIHR/OSZE) und zum Programm der Veranstaltung auf der letzten Seite dieses Rundbriefes.

Marianne von Grünigen, Präsidentin SHV

## DIE OSZE UND DIE FLÜCHTLINGSKRISE

Seit der Helsinki Schlussakte von 1975 sind die Themen Freizügigkeit und Migration auf der Agenda der KSZE und späteren OSZE. Ging es im Helsinki Prozess zunächst vorrangig um Bewegungsfreiheit, Überwindung der Grenzen des Eisernen Vorhangs und Wanderarbeit, haben die KSZE Teilnehmerstaaten seit Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts die Flüchtlingsproblematik als Herausforderung für Europäische Sicherheit und die diesbezügliche Notwendigkeit zur Zusammenarbeit erkannt: Erklärung und Beschlüsse des KSZE Gipfels in Helsinki 1992 stellen fest, dass Flucht und Vertreibung ihre Ursachen oft in Konflikten und Verletzung von KSZE Prinzipien (einschl. in der Menschlichen Dimension) haben, Massenströme von Flüchtlingen und Vertriebenen durch

**Beseitigung ihrer Ursachen vermieden werden sollen, und dass die Problematik Gegenstand internationaler und regionaler Zusammenarbeit und Solidarität sein soll. Auf dem OSZE Gipfel in Istanbul 1999 haben die OSZE Teilnehmerstaaten auch das grundsätzliche Recht auf Asyl und den Schutz von Flüchtlingen für den OSZE Raum bekräftigt.**

Von besonderer Bedeutung für die heutige Flüchtlingsproblematik sind auch die umfangreichen OSZE Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension, die sich explizit auf Flüchtlinge beziehen: Diese beinhalten z.B. die „Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die ein Grenze überschreiten möchten, im Einklang mit...insbesondere den Menschenrechten dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht“<sup>1</sup>, die Verpflichtung, „gegen eine gegebenenfalls stattfindende Diskriminierung von Asylsuchenden und Flüchtlingen vorzugehen“<sup>2</sup>, den Schutz u.a. von „Staatenlosen und Flüchtlinge(n) vor Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und durch Intoleranz motivierte(r) Gewalt“<sup>3</sup>. Relevant sind auch OSZE Verpflichtungen, die sich auf allgemeine Fragen der Migration beziehen und auch sämtliche Verpflichtungen zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, die selbstverständlich auch für Flüchtlinge gelten.

Die Verschärfung der Flüchtlingskrise in Europa seit Sommer 2015 hat diese politisch bindenden Verpflichtungen einem schwierigen Praxistest unterzogen: Die Krise zeigt, dass sich die OSZE Teilnehmerstaaten im Bereich der regionalen Solidarität und Zusammenarbeit noch genauso schwer tun, wie in der im Konsens zu beantwortenden Frage, ob die verschiedenen OSZE Strukturen mit einer konkreten und praktischen Rolle bei der Bewältigung der Krise beauftragt werden sollen. Dennoch stellt die OSZE eine wichtige Plattform für den Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten zum Thema Migration und Flüchtlinge dar. OSZE Strukturen haben frühzeitig Empfehlungen zur Bewältigung der Krise formuliert, auf mögliche praktische Beiträge der OSZE hingewiesen (so z.B. ODIHR Direktor Michael Georg Link<sup>4</sup>, OSZE Generalsekretär Lamberto Zannier<sup>5</sup> oder die OSZE Parlamentarische Versammlung<sup>6</sup>) und entsprechende konkrete Vorschläge unterbreitet.

Das OSZE Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (engl. ODIHR) beschäftigt sich in den 25 Jahren seines Bestehens intensiv mit Migrations- und Flüchtlingsfragen. Das betrifft nicht nur seine fokussierte Arbeit im Bereich Rechte von Migranten und Beratung von Staaten bei z.B. Einführung von Systemen zur Bevölkerungsregistrierung, sondern auch die Bereiche Wahlen, Menschenrechte, Demokratisierung und Integration der Sinti- und Roma, in denen Flucht und Binnenvertreibung Berücksichtigung finden. Seit dem OSZE Ministerrat in Maastricht 2003 ist ODIHR von den Teilnehmerstaaten mandatiert, an der Verhinderung von Diskriminierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden mitzuwirken. ODIHR ist zudem Mitglied im Konsultativforum für Grundfreiheiten der EU Grenzschutzagentur Frontex.

Die Empfehlungen eines großen Expertentreffens, das ODIHR im November 2015 in Warschau mit Vertreter/innen von zahlreichen betroffenen OSZE Teilnehmerstaaten, Internationalen Organisationen und OSZE Strukturen veranstaltet hat, gaben wichtige Impulse für die weiteren Planungen: So benötigen v.a. besonders gefährdete Gruppen unter den Flüchtlingen (z.B. Frauen, Kinder, ältere Menschen, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen) besondere Aufmerksamkeit seitens internationaler Organisationen wie der OSZE.<sup>7</sup> Ein weiteres von ODIHR organisiertes Treffen im Dezember 2015 beschäftigte sich mit Intoleranz und Hasskriminalität gegenüber Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern.<sup>8</sup>

Als nächster Beitrag der OSZE zur Bewältigung der Flüchtlingskrise werden sich die OSZE Security Days, die am 3. Und 4. März 2016 in Rom stattfinden, mit dem Thema unter dem Blickwinkel Migration und Sicherheit im breiteren Kontext befassen.<sup>9</sup>

Jean P. Froehly, Leitender politischer Berater und Kabinettschef des Direktors des ODIHR

<sup>1</sup> Konzept für Grenzsicherung und -Management, Kooperationsrahmen für die OSZE Teilnehmerstaaten, OSZE Ministerrat Ljubljana, 2005.

<sup>2</sup> Beschluss zu Toleranz und Nichtdiskriminierung, OSZE Ministerrat, Maastricht, 2003.

<sup>3</sup> Beschluss zu Toleranz und Nichtdiskriminierung: Förderung der Gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, OSZE Ministerrat Madrid, 2007.

<sup>4</sup> "OSCE human rights chief calls for humane treatment of refugees", 19. Juni 2015, [www.osce.org/odihr/165141](http://www.osce.org/odihr/165141)

<sup>5</sup> "OSCE Secretary General visits Vienna's West Station to meet refugees and representatives of Austria's Interior Ministry, Police and humanitarian organizations, 24. September 2015, [www.osce.org/sg/184921](http://www.osce.org/sg/184921). "Efforts to address needs of refugees and migrants have to be stepped up, says OSCE Secretary General Zannier on International Migrants Day, 18. Dezember 2015, [www.osce.org/sg/211441](http://www.osce.org/sg/211441).

<sup>6</sup> "Refugee crisis in focus at OSCE Parliamentary Assembly Autumn Meeting", 17. September 2015, [www.osce.org/pa/182681](http://www.osce.org/pa/182681)

<sup>7</sup> [www.osce.org/odihr/199736](http://www.osce.org/odihr/199736)

<sup>8</sup> [www.osce.org/odihr/209156](http://www.osce.org/odihr/209156)

<sup>9</sup> [www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security](http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security)

## OSZE PARALLELKONFERENZ 2015 DER ZIVILGESELLSCHAFT BELGRAD, 1./2. DEZEMBER 2015

Erstmals organisierten eine Reihe internationaler Menschenrechtsorganisationen vor dem OSZE-Gipfeltreffen 2010 in Astana eine Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft. Aus ihr ging die Civic Solidarity Platform (CSP) hervor, die ein Jahr später, im Dezember 2011 gegründet wurde und unterdessen aus über 80 NGOs aus verschiedenen Staaten des OSZE-Raums ([www.civicsolidarity.org](http://www.civicsolidarity.org)) besteht. Die SHV ist der CSP im 2014 beigetreten. Die CSP ermöglicht den beteiligten NGOs den Erfahrungsaustausch über ihre Arbeit für die Menschenrechte und bezweckt die gegenseitige Unterstützung im Einsatz für eine fortschrittliche Menschenrechtspolitik. Sie führt jeweils vor der OSZE-Ministerkonferenz eine Parallelkonferenz der NGOs durch. Dabei geht es auch darum, Forderungen und Erwartungen der Zivilgesellschaft an die Ministerkonferenz der Teilnehmerstaaten und die OSZE zu formulieren.

Die Parallelkonferenz hat festgestellt, dass in vielen Staaten die OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zunehmend missachtet werden. Der Raum für die zivilgesellschaftlichen Organisationen wird in zahlreichen Staaten massiv eingeschränkt. Russland hat bereits vor einigen Jahren Gesetze erlassen, welche die NGOs verpflichten, sich registrieren zu lassen, und NGOs, welche Verbindungen mit ausländischen NGOs oder Stellen haben oder von ihnen Finanzen entgegennehmen, werden als „foreign agents“ disqualifiziert und in ihren Aktivitäten durch Schikanen sowie konkrete Verfolgung behindert. Unterdessen sind mehr als 100 Organisationen davon betroffen. Leider ahmen andere Staaten, wie z.B. Aserbaidschan, Belarus und verschiedene zentralasiatische Staaten diese restriktive Gesetzgebung und Praxis nach und auch andere Staaten schränken die Menschenrechte mit der Begründung, oft dem Vorwand ein, den Terrorismus zu bekämpfen. Die CSP hat in Belgrad ihre z.T. bereits früher gemachten Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten wiederholt, dass die OSZE/ODIHR Richtlinien über die Meinungsäusserungsfreiheit und die Sicherheit der Menschenrechtsverteidiger/-innen besser beachtet werden. Sie hat zu Händen der Ministerkonferenz eine Belgrad-Erklärung verabschiedet mit folgenden Hauptforderungen:

- Stärkung der OSZE-Organe (v.a. Büro der Delegierten für Medienfreiheit) im Einsatz für die Meinungsäusserungsfreiheit
- Schutz des Internets als Raum für öffentliche Debatte
- Meinungsäusserungsfreiheit in den Medien und Schutz der Medienschaffenden
- Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit sowie Bestrafungen (z.B. wegen sog. Hassreden) müssen rechtlich vorgesehen, verhältnismässig und durch unabhängige Gerichte überprüfbar sein.
- Die Staaten sollen auf gefälschte und stark einseitige Informationen verzichten
- Schutz der künstlerischen Meinungsäusserung (z.B. Karikaturen)

Leider konnte die Ministerkonferenz keinen Konsens finden für eine entsprechende Erklärung.

Die CSP befasste sich auch mit dem Thema Migration. Sie liess sich von einem Vertreter des ODIHR über die seit Sommer 2015 intensivierten Aktivitäten informieren. Dabei geht es zunächst um die Hilfe für eine geordnete Überschreitung von Grenzen, eine Information der Flüchtlinge in ihren Sprachen, die Weiter-

bildung der Beamten an der Grenze und generell die Zusammenarbeit der verschiedenen betroffenen Staaten. Dann aber insbesondere auch um die Integration der Flüchtlinge, wo die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sehr wichtig ist. Von NGO-Vertretern wurden zwar gewisse Fortschritte z.B. in Mazedonien eingeräumt, nicht zuletzt dank dem Einsatz von Freiwilligen. Allerdings wurde auch stark kritisiert, dass die Flüchtlinge nach willkürlichen Kriterien selektioniert werden (nur Menschen aus Syrien, Irak und Afghanistan) und so z.B. ein in Iran wegen Homosexualität verfolgter Flüchtling vom Asylrecht ausgeschlossen wird. Ausserdem ist die humanitäre Lage vieler Flüchtlinge an den Grenzen weiterhin prekär. Wir hatten die Gelegenheit, das Flüchtlingslager Krnjaca ausserhalb Belgrads zu besuchen und uns in einem Asylzentrum in der Nähe des Bahnhofs von Belgrad über die kostenlose Rechtsberatung und humanitäre Hilfe durch Freiwillige und serbische NGOs informieren zu lassen – eine eindrückliche Erfahrung für alle Teilnehmenden.



OSZE Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft ©Cerny.Swisspeace

Folter und gewaltsame Entführungen waren ein weiteres Thema, denn sie kommen in vielen Staaten weiterhin vor. Die CSP wünscht sich hier ein starkes Engagement der kommenden deutschen OSZE-Präsidentschaft. Die Teilnehmerstaaten werden aufgefordert, präventive Massnahmen zu treffen (z.B. in Gefängnissen), unabhängige Organe zu schaffen, die behauptete Folterungen untersuchen, und Folterer zur Rechenschaft zu ziehen. Auch die Rehabilitation und Entschädigung von Folteropfer wird von den Staaten verlangt, ebenso die Ratifikation der Konvention über den Schutz aller Personen vor gewaltsamer Entführung. Begrüsst wurde der soeben im ODIHR mit Unterstützung der Schweiz geschaffene „Focal Point on Torture Prevention“, der von einer Schweizer Fachfrau geleitet wird. Das ODIHR soll u.a. die nationalen Gesetzgebungen prüfen und Untersuchungen erleichtern.

Die Schwerpunkte für die Arbeit der CSP im Jahr 2016 werden bei folgenden Themen liegen:

- Handlungsfreiheit für zivilgesellschaftliche Organisationen und Sicherheit der Menschenrechtsverteidiger
- Migration
- Meinungsäusserungsfreiheit
- Bei den zukünftigen Arbeiten der CSP wird stärker betont, dass zwischen den Verpflichtungen, welche die OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangen sind, ein Zusammenhang besteht: Sicherheit und Frieden sind nicht möglich ohne Schutz der Menschenrechte und vice versa. Die Situation in der Ukraine zeigt das z.B. sehr deutlich. Auch die wirtschaftliche Entwicklung hat direkte Auswirkungen auf Sicherheit, Frieden und Menschenrechte.
- Selbstevaluation: Während der Schweizer Präsidentschaft wurde auf Anregung von Schweizer NGOs erstmals die Menschenrechtssituation im Vorsitzland durch nichtstaatliche

Fachleute evaluiert. Serbien hat auch eine Selbstevaluation durchgeführt. Sie bezieht sich auf das Verfahren bei Wahlen, die Versammlungsfreiheit, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Rechte der Roma, den Schutz der Minderheiten, den Schutz der Menschenrechtsverteidiger/-innen und die Meinungsäusserungsfreiheit. Eine Koalition von NGOs unter der Führung des serbischen Helsinki Komitees hat dazu eine Stellungnahme und Empfehlungen abgegeben. Die kommende deutsche Präsidentschaft wird ebenfalls eine Selbstevaluation in Auftrag geben. Es ist zu hoffen, dass die Evaluationen zu einem wirksamen Instrument des Menschenrechts-Monitorings werden, auch über das Jahr der OSZE-Präsidentschaft hinaus.

Christoph Lanz, Vizepräsident SHV

## 22. TREFFEN DES OSZE-MINISTERRATS IN BELGRAD, 3./4. DEZEMBER 2015

Wie üblich fand das 22. Treffen des OSZE Ministerrats im Land des Vorsitzes statt. In der Kombank-Arena, der grössten Sporthalle Serbiens, versammelten sich die Aussenminister der 57 Teilnehmer- und 11 Partnerstaaten am 3. und 4. Dezember 2015 in Belgrad in einer besonders schwierigen Lage in und um Europa. Die kurz zuvor in Paris verübten Attentate wirkten sich nicht nur auf die Arbeit der Minister, sondern auch auf das rigorose Sicherheitsdispositiv aus. Bemerkenswert war die freundliche und grosszügige serbische Gastfreundschaft; die Delegierten und die Teilnehmenden aus der Zivilgesellschaft wurden gleichermassen aufmerksam und hilfsbereit betreut.

Serbien wurde allseits eine gute OSZE-Präsidentschaft attestiert. Sicher und mit ausgewogener Haltung habe es die Organisation durch ein turbulentes Jahr geführt. Jetzt übernahm Deutschland den Vorsitz für 2016. Die Schweiz verliess die Troika, das lenkende Dreiergremium, das aus dem amtierenden, dem abtretenden und dem künftigen Vorsitzenden zusammengesetzt ist. Neues Troika-Mitglied wurde Österreich, das 2017 die OSZE präsidieren wird.



Troika-Treffen: Bundesrat Didier Burkhalter, der amtierende OSZE-Vorsitzende Ivica Dacic (Mitte) und der deutsche Aussenminister Frank Walter Steinmeier (links)  
©EDA

### Das Ministertreffen

Das Treffen des Ministerrats stand politisch unter keinen guten Vorzeichen. Erneut fehlte der Konsens für eine gemeinsame politische Erklärung. Zu gross sind die aktuellen Probleme, zu

zerstritten sind manche Regierungen über die angeblichen Versäumnisse der letzten Jahrzehnte, zu gering ist der Wille bei wichtigen Protagonisten, etwa zu politischen Lösungen in der Ukraine Hand zu bieten. Auch das 2014 auf schweizerischen Vorschlag eingesetzte "Panel of Eminent Persons" litt unter diesen Divergenzen. In seinem Bericht zeigen jedoch drei aufschlussreiche Narrative die unterschiedliche Sicht auf die 25 Jahre seit der "Wende" auf und enthalten die konkreten Empfehlungen zwei dringende Appelle zu raschem Handeln und den Vorschlag einer grundsätzlichen Überprüfung der europäischen Sicherheitsordnung, die der Dynamik der neuen Bedrohungen nicht mehr entspricht. Der Bericht wird daher in die folgenden Betrachtungen einbezogen.

Auch ohne greifbare Ergebnisse war das Ministertreffen besonders im jetzigen Zeitpunkt sehr wichtig. Die Aussenminister konnten zu den aktuellen Krisen Stellung nehmen, in ihrer grossen Mehrheit die Konfliktparteien zu friedlichen Lösungen aufrufen, ihren Kollegen darlegen, welchen Beitrag die OSZE aus ihrer Sicht zur Beruhigung der kritischen Lage in und um Europa leisten kann. Die OSZE hat in den letzten beiden Jahren erneut gezeigt, dass sie auf der Basis der vorhandenen Regeln in der Praxis eine unentbehrliche Rolle spielen kann. Zudem sind die zahlreichen Zweier- und Gruppengespräche der Minister am Rande des Treffens mindestens ebenso bedeutsam.

Oberstes Thema des Treffens war die Sicherheit in Europa. Die Einsicht herrschte vor, dass die anhaltende Krise in der Ukraine, die letzten Ereignisse in Syrien und den umliegenden Staaten,

die dadurch ausgelösten immensen Flüchtlingsströme auf dem Land- und dem Seeweg Richtung Europa, sowie der sich verbreitende gewalttätige Extremismus Risiken für den ganzen Kontinent bergen und auch die OSZE vor neue Herausforderungen stellen. Seit dem letzten Treffen in Basel haben sich die Kontroversen unter gewissen Teilnehmerstaaten eher noch verschärft. Neben dem angespannten amerikanisch-russischen Verhältnis vorab seit der Annexion der Krim vor zwei Jahren und den andauernden Kampfhandlungen in der Ostukraine, haben sich auch die russisch-türkischen Beziehungen seit dem militärischen Engagement Moskaus in Syrien und dem Abschuss eines russischen Kampfflugzeuges durch die Türkei verschlechtert. Über die bilateralen Gespräche der betroffenen Aussenminister am Rande des Treffens verlautete nichts nach aussen; sie bildeten aber doch den Anfang eines Dialogs.

Dass es keine politische Erklärung gab, ist umso bedauerlicher, als die OSZE 2015 das 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) in Helsinki begehen konnte. Die dort verankerten zehn Prinzipien gelten seither für alle Teilnehmerstaaten und wurden in der vor 25 Jahren unterzeichneten Charta von Paris bestätigt und vertieft. Bestimmte Prinzipien wurden jedoch in den letzten Jahren von einzelnen Regierungen wiederholt missachtet. Umso dringlicher war der Aufruf der meisten Aussenminister, sich dieser Verpflichtungen wieder bewusst zu werden und insbesondere das von der KSZE entwickelte und von der OSZE ausgebaute Konzept der umfassenden Sicherheit in allen drei Dimensionen, der militärisch-politischen, der wirtschaftlich-ökologischen und der menschlichen Dimension, durch eine friedliche Politik umzusetzen. Trotz dieser Ermahnungen, die Verpflichtungen in ihrer Gesamtheit anzuerkennen, lag der Akzent der Diskussionen eindeutig auf der politischen und militärischen Sicherheit. Vielfach wurde befürchtet, Russland bezwecke mit seinem militärischen Engagement in Syrien, den Ukraine-Konflikt ebenso einzufrieren wie die Konflikte von Georgien-Abchasien, Nagorno-Karabach (zwischen Aserbaidschan und Armenien) oder Transnistrien-Moldau. Eine Pressekonferenz zur Einhaltung des Waffenstillstandes und zum Waffenabbau in der Ostukraine gemäss den beiden Minsker Abkommen zeigte einige Fortschritte auf, wirkte im Ganzen aber doch eher verhalten; seither gab es erneut fast täglich Zwischenfälle. Unzweifelhaft werden noch viele Anstrengungen nötig sein, um den Konflikt dauerhaft zu beenden.

Für die anwesenden Menschenrechtsorganisationen war frustrierend, wie wenig ihre an der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft in einem Dokument sorgfältig formulierten und dem Ministerrat überreichten Anliegen Gehör fanden.<sup>1</sup> Gerade die prekäre politische Grosswetterlage verschlechtert auch die Situation der Zivilgesellschaft, der MenschenrechtsverteidigerInnen, die zum Teil in ihren Aktivitäten eingeschränkt, oft sogar als "fremde Agenten" verfolgt und inhaftiert werden. Immerhin gab es am Schluss noch eine Erklärung zur Versammlungsfreiheit.

### **Der Bericht des "Panel of Eminent Persons"**

Ähnlich besorgt wie die meisten Minister ist der Grundton des Berichts des "Panel of Eminent Persons"<sup>2</sup>, in dem 15 Persönlichkeiten aus 15 Teilnehmerstaaten unter der Leitung des deut-

schen Botschafters Wolfgang Ischinger, derzeit Präsident der Münchner Sicherheitskonferenz, mitwirken. Gemäss ihrem Mandat sollen die "Eminent Persons" Überlegungen anstellen, wie Europa seine Sicherheit als gemeinsames Projekt wieder festigen kann. In einem neuen Dialog sollen, ausgehend von der Krise in der Ukraine, Mittel und Wege aufgezeigt werden, um zur Idee der kooperativen Sicherheit zurückzukehren.

Wie in der OSZE wirkten sich die derzeitigen Unstimmigkeiten auch auf das Panel aus. Die gemeinsame Basis blieb relativ schmal. Drei Gruppen "Westen", "Moskau" und "Staaten dazwischen" formulierten gleich zu Beginn in drei Narrativen, wie unterschiedlich sie die letzten 25 Jahre seit der "Wende" und - damit verbunden - den Weg von der optimistischen, 1990 am Gipfeltreffen in Paris unterzeichneten Charta für ein Neues Europa zur heutigen Krise beurteilen.<sup>3</sup>

Für den Westen brachte das Ende des Kalten Krieges Befreiung der zentral- und osteuropäischen Staaten von der sowjetischen Herrschaft und bei der Auflösung der Sowjetunion 1991 Unabhängigkeit für deren Republiken. Das in der Charta von Paris geforderte "vereinte, freie, demokratische und friedliche Europa" bedeutete für die "befreiten" Staaten, westlichen Institutionen wie der NATO und der EU beizutreten und ihre wirtschaftlichen und politischen Systeme zu transformieren. Eine strategische Partnerschaft mit Russland sollte Stabilität und Zusammenarbeit sichern. Die Osterweiterung der EU und erst recht der NATO belastete das Verhältnis zu Moskau jedoch zusehends, insbesondere als sie auch ehemals zur Sowjetunion gehörende Staaten einbezog. Zusätzliche Herausforderungen waren die gewaltsame Desintegration Jugoslawiens und weitere Konflikte im Bereich der ehemaligen Sowjetunion. Die Kontroversen wuchsen, bis es in der Ukraine mit der Annexion der Krim und dem Einfall in die Ostukraine zur offenen Konfrontation kam. Russland entschied sich für die Gewalt und hat damit die Grundprinzipien der internationalen Ordnung verlassen.

Aus der Sicht Moskaus zeigte sich die Hauptdynamik nach dem Kalten Krieg in der Ausdehnung westlicher Institutionen auf Kosten Russlands. Der Westen versuchte nie, Sicherheit gemeinsam mit Russland, sondern nur ohne oder sogar gegen Russland zu gewährleisten. Die NATO-Erweiterung war eine wachsende Bedrohung; die Partnerschaft im NATO-Russlandrat war ein Trostpflaster. Für die EU bedeutet Partnerschaft Übernahme von EU-Regeln. Die NATO-Idee als Verteidigungsallianz endete mit der Bombardierung Serbiens. Das war eine Verletzung von Völkerrecht und der Helsinki Prinzipien. Zwar bezog der Westen Russland in die Verhandlungen mit Serbien ein, er handelte aber unilateral. Auf diese Aktion folgte die Invasion im Irak, um einen Regimewechsel im Mittleren Osten herbeizuführen. Der Westen unterstützte den arabischen Frühling und ging mit Gewalt in Libyen vor. Russland machte seine Ansichten publik, aber niemand hörte zu. Dafür boykottierten führende westliche Politiker die Olympischen Spiele in Sotschi, erhielten Georgien und die Ukraine ohne vorherige Konsultationen Moskaus NATO-Beitrittsversprechen und versuchte die EU, den Wirtschaftsraum auf Kosten Russlands zu erweitern. Als der Westen auch noch die Maidan-Bewegung unterstützte, antwortete Russland mit der einzigen Sprache, die der Westen versteht.

Die "Staaten dazwischen" akzeptieren keine der beiden Narrative. Georgien, Moldau und die Ukraine erkennen in ihrer Unabhängigkeit die Gelegenheit, sich wie die baltischen und osteuropäischen Staaten in die westlichen Institutionen zu integrieren. Sie sehen in Russland weiterhin eine Gefahr für ihre Sicherheit.

Wenn die "Eminent Persons" unterschiedliche Ansichten zur Vergangenheit seit der Wende haben, so sind sie sich doch in ihrer Einschätzung der heutigen Situation wie die Aussenminister weitgehend einig, dass sich die Sicherheitslage in Europa in den letzten 25 Jahren allmählich verschlechtert hat und heute die gefährlichste seit Jahrzehnten ist. Der Kontinent ist zwar nicht mehr in zwei Blöcke aufgeteilt wie vor 40 Jahren bei der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, aber in wirtschaftlichen und Sicherheitsfragen gibt es keine Stabilität; es mangelt an einem gemeinsam anerkannten status quo. In erster Linie müssen die Risiken abgebaut werden, wozu Politik und Diplomatie gleichermaßen gefordert sind.



Bundesrat Burkhalter spricht an einem Anlass des „Panels of Eminent Persons“  
©EDA

In ihren Empfehlungen verlangen die "Eminent Persons", einen robusten politischen Prozess in Gang zu setzen, um die Krise zu überwinden. Sie unterscheiden zwischen zwei dringlichen Massnahmen und einem diplomatischen Prozess, der in ein Gipfeltreffen mündet:

1. In erster Linie sind wirksame Massnahmen zu ergreifen, um Spannungen zu reduzieren und Zwischenfälle zu verhindern; dazu gehören eine Reaktivierung des NATO-Russlandrates ebenso wie die Wiederaufnahme direkter Kontakte unter Militärs, auch im Rahmen der OSZE.
2. In der Ukraine braucht es einen Neustart. Die Minsker Abkommen müssen erfüllt werden, einschliesslich mit der vollen

Rückgabe der Grenzkontrolle an die ukrainische Regierung. Die Aufgaben der SMM (Special Monitoring Mission) müssen zusätzlich zur Beobachtung auch Friedensbildung umfassen. Eine neue Ukraine-Kontaktgruppe soll die Umsetzung der Minsker Abkommen fördern.

3. Gipfeltreffen: Sobald die Minsker Verpflichtungen umgesetzt werden, sollte der OSZE-Vorsitz, unterstützt von der Troika und in Verbindung mit der Minsker Kontaktgruppe, einen diplomatischen Prozess in Gang setzen, um die europäische Sicherheit im Rahmen der OSZE-Prinzipien auf einer kooperativen Basis wieder herzustellen und nach den Bedürfnissen des 21. Jahrhunderts zu erweitern. Die Arbeit soll sofort beginnen mit bilateralen Konsultationen und in kleinen informellen Gruppen, in strukturierten Arbeitsgruppen, die den Ständigen Rat in Wien laufend informieren. Zur Agenda gehören Stärkung der Sicherheit in Europa, Methoden zur Lösung ungelöster, sog. "frozen" Konflikte, Verbesserung der Umsetzung der Menschlichen Dimension, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten.

Wenn der Bericht der "Eminent Persons" hier etwas ausführlicher geschildert wurde, so natürlich, um die schweizerische Initiative von Basel zu würdigen, aber darüber hinaus, um zu zeigen, dass Ansätze zu dringendem Handeln und zu effizienter OSZE-Politik vorhanden sind und genutzt werden sollten. Allerdings können neue Dokumente nur den erwünschten Erfolg bringen, wenn sie auch das weitere Umfeld einbeziehen, d.h. das System der Partnerstaaten den geopolitischen Veränderungen anpassen.

Dem deutschen Vorsitz ab 1. Januar 2016 wird nun, gemeinsam mit der Troika, die Prüfung obliegen, wie die Empfehlungen der "Eminent Persons" umgesetzt werden können. Allzu lange Zeit lassen die realen Entwicklungen wohl nicht für grosse theoretische Studien. Damit die OSZE handeln kann, braucht es einmal mehr vor allem den politischen Willen der Konfliktparteien und schliesslich aller Teilnehmerstaaten. Daran muss in erster Linie gearbeitet werden. Ein neues Dokument, das eines Gipfeltreffens würdig ist, hat nur dann eine Chance.

In diesem Sinne war das Treffen in Belgrad ein guter Erfolg. Möge der Bericht das verdiente Echo finden, mögen Europa und die benachbarten Regionen wieder zu Frieden und gegenseitigem Verständnis finden.

Marianne von Grünigen, Präsidentin der SHV

<sup>1</sup> vgl. dazu Bericht von Christoph Lanz in dieser Ausgabe

<sup>2</sup> Back to Diplomacy, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015

<sup>3</sup> a.a.O. Ziff.2, S.6 ff

## SHV-PROJEKTE IM WESTBALKAN

**Die drei Projekte, die die jugendlichen Teilnehmenden am Seminar vom September 2015 in Leuenberg/Schweiz entworfen hatten, liegen jetzt bei ihnen selbst und den Workshop-Moderatoren; sie sollen sie gemeinsam so weiterentwickeln, dass sie möglichst bald vor Ort konkret umgesetzt werden können.**

Am weitesten gediehen ist derzeit das Projekt zum Workshop "Aussöhnung durch Erziehung". Unter dem Titel "Challenge History" sollen an Orten, die für die regionale Geschichte hohen Symbolwert haben, wie etwa Mostar, Jajce, Novi Pazar oder Mitrovica, regelmässig Sommercamps für SchülerInnen im Alter von 17-18 Jahren aus allen drei Ländern abgehalten werden, um

historisch entstandene Hindernisse für einen Versöhnungs- und Friedensprozess zu thematisieren und unter den Teilnehmenden abzubauen.

Mehr über dieses und die andern beiden Projekte erfahren Sie im nächsten Rundbrief im Mai 2016.

## SENZOR

**Bei der Jugendzeitschrift SENZOR gibt es interessante organisatorische Entwicklungen. Im März 2015 gründete das Jugendzentrum in Jajce eine neue Nichtregierungsorganisation (NGO) "Erziehung und Begegnung" (COD), die offenbar nicht nur die verschiedenen Gemeinschaften, sondern auch die Generationen in der Stadt zusammenbringen will. Daraufhin beschlossen Redaktion und Mitarbeitende der Zeitschrift in einem internen Workshop im April 2015, SENZOR, bisher ein Projekt des Jugendzentrums, sollte in Zukunft ein Projekt dieser neuen NGO werden. Der Wechsel wurde im Einvernehmen aller Interessierter im November 2015 vollzogen. Bis jetzt ist das Team von SENZOR offenbar sehr zufrieden mit diesem Schritt. Insbesondere sei das Management von COD professioneller und effizienter und entlaste die Redaktion und die jungen Journalisten im Verwaltungsbereich.**

Gleichzeitig hat SENZOR ihr Web Portal im Design erneuert und sendet jetzt auch flash news, da die Zeitschrift nur einmal monatlich erscheint. Auf [www.senzor24.info](http://www.senzor24.info) können also nebst der Zeitschrift auch die neusten Nachrichten - sogar auf Deutsch! - eingesehen werden.

SENZOR beschäftigt weiterhin für je ein Jahr Volontäre aus dem Erasmus-Programm der EU, zuletzt eine junge Polin als Journalistin. Die Redaktion ist laufend in Kontakt mit den Städten Donji, Vakuf, Bugojno und mit der Kantonshauptstadt Travnik. Sie hat

dort jugendliche Korrespondenten und wird von den lokalen Regierungen mit Inseraten und Abonnements unterstützt. Leider liess sich die Beziehung zu Jugendlichen in der Republika Srpska vorderhand nicht ausbauen und ist der Sprung von einer regionalen zu einer national wahrgenommenen Zeitschrift noch nicht gelungen. Aber das jugendliche Team verdient nach wie vor unsere grosse Anerkennung für seine Leistung in sehr schwierigen Zeiten.

## SPENDENAUFTRUF

Erneut dürfen wir uns bei zahlreichen Spenderinnen und Spendern für Ihre grosszügige Unterstützung unserer Arbeit bedanken. Sie haben dazu beigetragen, dass wir unser anspruchsvolles Jahr 2015 einigermaßen ausgewogen abschliessen konnten. Die Arbeit mit den Jugendlichen aus dem Westbalkan und der Schweiz hat uns viel Befriedigung und Erfolg gebracht.

Doch auch 2016 stehen wieder neue Aktivitäten an. Vor allem geht es jetzt um die praktische Umsetzung der am letzten Seminar in Leuenberg/Schweiz entworfenen Projekte. Deren weitere Bearbeitung liegt derzeit bei den Jugendlichen selbst und ihren Workshop-Moderatoren. Wir wollen den "Start Up" jeweils mit einem kurzen Workshop mit den Beteiligten vor Ort nochmals finanziell und auch persönlich unterstützen. Dann sollen die Projekte allmählich lokal finanziert werden. 2016 werden wir aber angesichts der turbulenten Lage in und um Europa auch neue Aufgaben in Angriff nehmen. Wir danken Ihnen schon jetzt ganz herzlich, dass Sie uns weiterhin die Treue halten und mit Ihren Spenden unsere Arbeit erst möglich machen.

PC-Konto 80-60501-5 Schweizerische Helsinki-Vereinigung 5600 Lenzburg (IBAN CH03 0900 0000 8006 0501 5) Vermerk: Spende oder

PC-Konto 50-69-8 Hypothekbank Lenzburg 5600 Lenzburg Kto. 250.557.312 Schweizerische Helsinki Vereinigung (IBAN CH52 0830 7000 2505 5731 2) Vermerk Spenden Projekte

Spenden für SENZOR nehmen wir gerne entgegen auf dem PC-Konto 50-69-8 Hypothekbank Lenzburg 5600 Lenzburg Kto. 250.557.304 Schweizerische Helsinki-Vereinigung „Spenden SENZOR“ (IBAN CH74 0830 7000 2505 5730 4)

# EINLADUNG ZUR JAHRESVERANSTALTUNG 2016

am Donnerstag, den 17. März 2016 um 18:15 Uhr  
in der Universität Bern, Hauptgebäude, Auditorium Maximum  
Hochschulstrasse 4, 3012 Bern

## FLÜCHTLINGSKRISE IN EUROPA: NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE OSZE UND DIE SCHWEIZ

### Begrüssung

**Dr. Marianne von Grünigen**, a. Botschafterin, Präsidentin

### Einführungsreferate

**Jean P. Froehly**, Leitender politischer Berater und Kabinettschef des Direktors des ODIHR  
(Büro für Demokratie und Menschenrechte der OSZE), Warschau

**Flüchtlingskrise in Europa: neue Herausforderungen für die OSZE**

**Botschafter Dr. Eduard Gnesa**, Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit, EDA  
**Migration: Auswirkungen auf die Schweiz und Europa**

**Hugo Fasel**, Direktor Caritas Schweiz

**Flüchtlingskrise aus der Sicht der zivilgesellschaftlichen Organisationen**

### Diskussion

Jean P. Froehly

Eduard Gnesa

Hugo Fasel

Einbezug des Publikums im zweiten Teil

### Moderation

**Casper Selg**, bis 30.6.2015 Journalist bei Radio SRF, zuletzt Korrespondent in Berlin

**Die Veranstaltung ist öffentlich, Gäste sind willkommen. Eintritt frei.**

### SHV-Vorstand

**Marianne von Grünigen**, Dr. iur., LL.M., Basel

a.Botschafterin, OSZE-Expertin, Präsidentin

**Christoph Lanz**, Dr. iur., LL.M. Bern,

ehem. Generalsekretär der Bundesversammlung, Vizepräsident

**Malcolm MacLaren**, Dr.iur. Freiburg im Breisgau,

Wissenschaftler, Spez. Menschliche Dimension, Vizepräsident

**Olivier Battaglia**, ehem. Gemeinderat Bettingen

**Fabian Hunold**, lic. phil. EDA, Bern

**Nicole von Jacobs**, Basel

**Berry Kralj**, lic. iur. Wettingen, OSZE-Experte

**Franziska Rich**, , dipl. phil. II, Zürich, Russlandexpertin

**René Roca**, Dr. phil. Oberrohrdorf,

Gymnasiallehrer, prom. Historiker, Gemeinderat

**Hanspeter Spörri**, Teufen, Journalist und Moderator

**Rolf Stücheli**, , Dr. phil., lic.rer.publ. HS, Thun

Historiker und Politologe, ehem. Minister EDA

**Jochen Teichert**, Dipl. Ing., Basel

**Daniel Thüerer**, Prof. Dr.Dr.h.c. Zürich,

Prof. em. Universität Zürich für Völkerrecht

**Hans Martin Tschudi**, Dr. iur., Riehen, a.Regierungsrat BS,

Partner bei Furer & Karrer, Rechtsanwälte, Basel

**Okan Uzun**, Masterstudent Völkerrecht, IHEID, Genf

**Hans Widmer**, Dr. phil. I Luzern, a.Nationalrat

**Sekretariat:** Netzwerk Müllerhaus

Bleicherain 7

CH-5600 Lenzburg

Telefon 062 888 01 75

Telefax 062 888 01 01

[www.shv-ch.org](http://www.shv-ch.org)

Email: [info@shv-ch.org](mailto:info@shv-ch.org)