Erstmals an der Spitze der grössten regionalen Sicherheitsorganisation der Welt

▲ 1996 amtete Bundesrat Flavio Cotti als Vorsitzender der OSZE und musste einige schwierige Entscheide fällen.
KEYSTONE/AP Photo/Martin Gnedt

1996 war der schweizerische Aussenminister erstmals Chairman-in-Office der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Damit konnte das Land, das weder der UNO, der NATO oder der EU angehörte, auf internationalem Parkett Präsenz markieren.

Speichern Teilen

10. November 2026 - 06:00 13 Minuten

Thomas Bürgisser, Blog Nationalmuseum

Weitere Sprache: 1

FR › Crise et responsabilités: la première présidence suisse de l’OSCE

Swissinfo.ch publiziert regelmässig Artikel aus dem Blog des Nationalmuseums, die historischen Themen gewidmet sind. Die Artikel sind immer in deutscher und meistens auch in französischer und englischer Sprache verfasst.

Es ist ein Malheur, das viel über das schweizerische Standing in der europäischen Politik aussagt. Am 11. Juni 1996 besucht Frankreichs Präsident Jacques Chirac die Schweiz. In Genf hält er vor der Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation als Ehrengast eine Rede im Palais des Nations, bevor er zu einem kurzen Arbeitstreffen mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bundesrat Flavio Cotti, zusammentrifft.

Zwischen den beiden Terminen stellt er sich an einer Pressekonferenz den Fragen der Medienschaffenden. Was «Monsieur le Président» denn denke, wann im kriegsgeplagten Bosnien-Herzegowina, das unter weitgehender internationaler Aufsicht steht, die Bedingungen zur Abhaltung allgemeiner Wahlen gegeben seien und ob dies mit den Entscheidungen von Herrn Cotti übereinstimme, fragt ein Journalist.

Chirac, perplex, wendet sich an seinen Berater, das Mikrofon ist eingeschaltet: «Qui est Monsieur Cotti?» Nach einigen erklärenden Worten nickt Chirac und antwortet überzeugt ins Publikum: «Ich habe vollstes Vertrauen in Herrn Cotti, der die OSZE präsidiert, und ich denke, je früher die Wahlen stattfinden, desto besser.»

Wer ist Herr Cotti? Chiracs etwas peinlicher Auftritt in Genf im Juni 1996 (RTS):

Jacques Chirac: qui est monsieur Cotti?

Die Episode zeigt deutlich: Allein die Tatsache, dass Bundesrat Cotti im Jahr 1996 amtierender Vorsitzender der OSZE ist, bedeutet keineswegs, dass die Grossen der europäischen Politik sich der Rolle des Tessiner Politikers, der seit 1993 an der Spitze des EDA steht, bewusst sind.

Dies sollte sich in den nächsten Tagen wohl ändern. Denn als Cotti am 25. Juni 1996 nach einer Sondersitzung des Ständigen Rats der OSZE in der Wiener Hofburg vor die Medien tritt, ist ihm die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit gewiss. Denn wie es nun in Bosnien und Herzegowina, einem Brennpunkt der europäischen Politik, weitergeht, hängt von seinem Urteil ab.

Grosse Verantwortung für die Schweiz

Werfen wir einen Blick zurück: Im November 1995 haben sich unter massivem Druck der Vereinigten Staaten von Amerika und nach anhaltenden NATO-Luftangriffen die Präsidenten Bosniens, Kroatiens und Serbiens auf der abgeschotteten Wright-Patterson Air Force Base im Dayton im US-Bundesstaat Ohio auf ein Friedensabkommen geeinigt. Jahre des Mordens, Folterns, Zerstörens und Vertreibens finden endlich ein Ende.

Die unter NATO-Kommando stehende multilaterale *Implementation Force* sichert mit ihrer Präsenz den brüchigen Frieden in Bosnien und Herzegowina. Der OSZE fällt bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens eine Schlüsselrolle zu. Sie soll den Friedensprozess überwachen und die ersten freien Nachkriegswahlen organisieren.

▲ Kriegsruinen in Sarajevo, aufgenommen im März 1996 von US-Soldaten. Wikimédia

Am 1. Januar 1996 übernimmt die Schweiz den OSZE-Vorsitz – und damit eine Verantwortung von aussergewöhnlicher Tragweite. Als amtierender Vorsitzender muss Aussenminister Cotti entscheiden, ob die Wahlen, wie im Friedensvertrag vorgesehen, spätestens am 14. September 1996 stattfinden können. Ausserdem muss er bezeugen, dass die Wahlen unter freien und fairen Bedingungen abgehalten werden können. Dies sollte sich als Dilemma erweisen.

Von der KSZE zur OSZE

Die OSZE ist aus der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen. Die Schlussakte der KSZE, die am 1. August 1975 von den Staats- und Regierungschefs von 33 Ländern aus Ost- und Westeuropa sowie der USA und Kanadas in Helsinki unterzeichnet wurde, legte politische Grundsätze für die Beziehungen zwischen diesen Staaten und Vereinbarungen zu Sicherheit, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Menschenrechten fest.

Dieses Meisterstück einer gesamteuropäischen Diplomatie etablierte mitten im Zeitalter der Blockkonfrontation einen konstanten Dialog zwischen Ost und West. Der sogenannt KSZE-Prozess bildete bis zum Ende des Kalten Krieges das einzige Forum, in dem sich Mitglieder der NATO und des Warschauer Pakts sowie neutrale und blockfreie Staaten miteinander auf Augenhöhe austauschen konnten.

Innerhalb der KSZE spielte die neutrale Schweiz eine wichtige Rolle als Brückenbauerin. Mit dem Ende des Ost-Westkonflikts 1989 entfällt diese jedoch schnell. Am KSZE-Sondergipfel von Paris im November 1990 werden «Ergebnisse der Wende» festgeschrieben und ein neues Zeitalter der gesamteuropäischen Zusammenarbeit eingeläutet.

Die allgemeine Euphorie weicht allerdings rasch der Ernüchterung. Angesichts des Ausbruchs von Kriegshandlungen auf dem Gebiet des zerfallenden Jugoslawiens engagiert sich die Schweizer Diplomatie nachdrücklich für eine Erweiterung der Handlungsspielräume der KSZE, die sich nun vermehrt zu einem Instrument der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und des *Peacekeeping* transformieren soll.

Mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 wurde das Ende des Ost-West-Konflikts für die ganze Welt sichtbar:

Moment historique

Gleichzeitig sucht die Schweiz wegen des Bedeutungsverlusts der Neutralität nach einer neuen Rolle in der internationalen Politik. Mit dem Nein zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR widersetzt sich die Stimmbevölkerung im Dezember 1992 knapp der Annäherung an europäische Strukturen.

Kurz darauf stemmt sich der Souverän mit der Annahme der Alpeninitiative und dem Nein zum Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen erneut dem Willen der Regierung zu einer internationalen Öffnung der Schweiz. Drei Wochen nach der Ablehnung der «Blauhelm-Vorlage» beschliesst der Bundesrat Ende Juni 1994, dass die Schweiz sich für den Vorsitz der KSZE im Jahr 1996 bewerben soll. Er markiert damit «schweizerische Präsenz auf der politischen Landkarte Europas in einer Phase, in welcher der Schweiz politisch noch eine stärkere Marginalisierung droht».

Der amtierende Vorsitzende übernimmt angesichts des bescheidenen Organisationsgrads der KSZE die politische Leitungsfunktion, wobei der Bundesrat festhält, dass deren Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgschancen angesichts der «divergierenden Auffassungen namentlich Russlands und der NATO-Staaten» beschränkt blieben. Bereits damals wehrt sich Moskau vehement gegen die geplante Osterweiterung der NATO.

TRIBUNE DE GENÈVE
NEIN!
Les Alémaniques imposent l'isolement aux Romands
La Suisse frôle l'exploit

▲ Das Nein zum EWR traf nicht nur die Westschweiz, sondern auch den Bundesrat, der sich für einen Beitritt stark gemacht hatte. Musée national suisse / ASL

Nachdem am KSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1994 die Umbenennung zur OSZE beschlossen und die Schweizer Kandidatur von den Mitgliedstaaten akzeptiert wird, nimmt EDA-Vorsteher Cotti als künftiger Vorsitzender Einsitz in die OSZE-

Troika. Die wichtigste Aufgabe der OSZE sieht Cotti darin, «Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen» und dem Land im Rahmen einer wahrhaft gesamteuropäischen Sicherheitskooperation «eine europäische Heimstatt, nicht aber eine verbriefte Sonderrolle zu gewähren».

Im Laufe des Jahres 1995 sind die Vorbereitungen auf die Präsidentschaft entsprechend geprägt von der Krisendiplomatie nicht nur in Bosnien, sondern auch auf dem Gebiet ehemaligen Sowjetunion. Unter anderem in Tschetschenien. Auf Einladung von Flavio Cotti berichtet die Diplomatin Heidi Tagliavini im November 1995 vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats von ihrem spektakulären Engagement in Grosny, wo es der OSZE unter schwersten Bedingungen und in zähen Verhandlungen gelungen ist, die Russische Föderation und die tschetschenischen Rebellengruppen zur Unterzeichnung eines Militärabkommens zu bewegen.

Als Cotti kurz darauf nach Washington reist, wird klar, dass im Zentrum des schweizerischen Vorsitzes anstelle der Konflikte in der Ex-UdSSR die Implementierung der künftigen Friedensordnung für Bosnien und Herzegowina stehen wird. Die Umsetzung des Dayton-Vertrags soll nicht nur den Wiederaufbau des kriegsversehrten Bosniens ermöglichen, sondern auch «das Modell zukünftiger europäischer Sicherheitskooperation antizipieren» und die Rollen der NATO, der OSZE, der USA und Russlands klären.

Mit dem Inkrafttreten des Abkommens steht die OSZE 1996 vor der bis dahin grössten Feldoperation ihrer Geschichte. Rund 70 unbewaffnete Freiwillige der Schweizer Armee, sogenannte «Gelbmützen», unterstützen die OSZE-Mission logistisch.Über 2000 internationale Supervisoren und Beobachterinnen werden allein für die Durchführung und Beobachtung der Wahlen aufgeboten, darunter ebenfalls zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer. Der Einschätzung der politischen Lage vor Ort widmet sich der amtierende Vorsitzende Cotti mit grosser Hingabe. Zwischen Januar und Juni 1996 reist er insgesamt fünf Mal nach Bosnien.

▲ Schweizer «Gelbmützen» unterstützten die OSZE-Mission in Bosnien mit ihrem logistischen Know-How. Musée national suisse / ASL

Noch im Mai sind seiner Meinung nach die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen nicht erfüllt. Nationalistische Parteien beherrschen die öffentliche Sphäre, der wegen Kriegsverbrechen vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagte bosnische Serbenführer Radovan Karadžić übt weiterhin Einfluss aus, die Bewegungsfreiheit in Bosnien bleibt eingeschränkt und die Rückkehr der Geflüchteten kommt nur langsam voran.

Die Wählerregistrierung ist politisch hochbrisant: Dürfen Vertriebene am neuen Wohnort abstimmen, können die Folgen der ethnischen Säuberungen nachträglich demokratisch zementiert werden. Technisch erscheint der Wahltermin im September erreichbar, politisch bleibt seine Zertifizierung jedoch fraglich.

Druck für Wahlen steigt

Am 14. Juni überrascht Cotti in Florenz die internationale Staatengemeinschaft, die auf die rasche Abhaltung der Wahlen in Bosnien drängt, mit der Aussage, dass er sich noch zu keinem Beschluss durchgerungen hat.

Erst zum spätestmöglichen Zeitpunkt, dem 25. Juni, beruft der amtierende Vorsitzende eine Sondersitzung des Ständigen Rats am OSZE-Sitz in der Wiener Hofburg ein. Der internationale Druck ist gross. Schliesslich ruft auch der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl seinen Freund Cotti an: «Manchmal muss man im Leben Ja sagen, Flavio», hätte der Deutsche geraten, berichten ehemalige Mitarbeiter des EDA-Vorstehers.

Zwar seien in Bosnien trotz Fortschritten die minimalen Voraussetzungen für freie Wahlen nicht gegeben, eröffnete Cotti seine mit Spannung erwartete Ansprache. Doch ein Aufschub würde Verunsicherung säen, könnte zentrifugale Kräfte stärken und die politische Spaltung im Land vertiefen. Vor- und Nachteile eines fahrplanmässigen Wahltermins hielten sich praktisch die Waage. «Nach sorgfältiger Abwägung aller Faktoren komme ich zum Schluss», so Cotti, «dass es keine überzeugenden Alternativen zur Durchführung der Wahlen gibt.»

Mit dem «grünen Licht» für die Wahlen in Bosnien, das Bundesrat Cotti am 25. Juni 1996 als amtierender Vorsitzender gibt, trifft ein schweizerischer Aussenminister wohl erstmals einen Entscheid von solch internationaler Tragweite, der sich auch direkt auf das Leben der Menschen in der bosnischen Nachkriegsgesellschaft auswirken soll.

Die Schweiz prägt mit ihrem erstmaligen Vorsitz 1996 die Entwicklung OSZE stark mit – und auch Jacques Chirac ist sich nun wohl bewusst, wer Monsieur Cotti ist. Gleichzeit wird offenbar, dass die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz innerhalb der OSZE und bei der Mitgestaltung europäischer Sicherheitspolitik beschränkt bleiben. Dies zeigt sich auch im Grundkonflikt zwischen NATO-Erweiterung und russischer Einbindung, wo der OSZE, so Bundesrat Cottis nüchterne Folgerung am Jahresende, «eine subsidiäre Rolle zukommen» werde.

Der Autor

Der Originalartikel auf dem Blog des Schweizerischen Nationalmuseums.