

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



18.011 ns Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Bericht der Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der OSZE vom
31. Dezember 2017

Die Delegation vertritt das Schweizer Parlament in der Parlamentarischen Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (PV OSZE). In dieser Funktion nimmt sie an verschiedenen Tagungen und Aktivitäten teil, die im Rahmen der PV OSZE oder der mit ihr verbundenen Institutionen durchgeführt werden.

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB; SR 171.117) vom 28. September 2012 unterbreitet sie den eidgenössischen Räten ihren Jahresbericht 2017.

Antrag der Delegation

Die Delegation beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Delegation
Der Präsident:

Filippo Lombardi

Inhalt des Berichtes

- 1 Einleitung
- 2 Arbeitsweise der PV OSZE und der PV-OSZE-Delegation
- 3 Themenschwerpunkte der Delegation im Berichtsjahr
- 4 Schlussfolgerungen und Ausblick
- 5 Teilnahme der Delegation an den Veranstaltungen der PV OSZE im Jahr 2017



1 Einleitung

2017 wurden zwei Schweizer in hochrangige Ämter innerhalb der OSZE-Institutionen gewählt. Der Präsident der Schweizer Delegation bei der PV OSZE, Ständerat Filippo Lombardi, wurde an der Jahrestagung der PV OSZE zum Präsidenten des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Sicherheit gewählt, einer der drei Allgemeinen Ausschüsse der Versammlung. Ausserdem wurde Botschafter Thomas Greminger in das wichtige Amt des OSZE-Generalsekretärs gewählt, was die Delegation sehr freut, die seine Bewerbung und das entsprechende Konsensverfahren aufmerksam verfolgt hat.

Die OSZE hat ihren Sitz in Wien und zählt 57 Mitgliedstaaten aus Nordamerika, Europa und Asien, was sie zur grössten regionalen Sicherheitsorganisation der Welt macht. Sie verfolgt einen globalen sicherheitspolitischen Ansatz, der drei Dimensionen umfasst (menschliche, wirtschaftlich-ökologische und politisch-militärische Dimension), und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in den Bereichen Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Weitere Themenschwerpunkte der OSZE sind grenzübergreifende Bedrohungen, Terrorismusbekämpfung, Grenzverwaltung, Reform der Polizeiarbeit, Umwelt, Geschlechtergerechtigkeit und Bekämpfung des Menschenhandels.

Seit Anfang der 1970er-Jahre spielt die Schweiz eine aktive Rolle in der OSZE, die sie als Forum sieht, in dem mit den Ländern Europas und Zentralasiens sowie mit den USA und Kanada sicherheitspolitische Themen diskutiert werden können. Ausserdem kann die OSZE in den Augen der Schweiz eine wichtige Rolle spielen bei der Bewältigung der Sicherheitskrise in Europa und bei der Wiederherstellung des Vertrauens auf dem Kontinent. Das Engagement, das die Schweiz während ihres OSZE-Vorsitzes 2014 zur Bewältigung der Krise in der Ukraine zeigte, wurde im Übrigen von den Regierungen und Parlamenten der anderen OSZE-Mitglieder einhellig anerkannt und begrüsst.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Beiträge der Schweizer Delegation innerhalb der PV OSZE im vergangenen Jahr. Er informiert nicht über die gesamten Beratungen der Versammlung. Die von der PV OSZE verabschiedeten Berichte und Resolutionen können auf ihrer Website (www.oscepa.org) unter «[Documents](#)» abgerufen werden.

Nach einer kurzen Beschreibung der Arbeitsweise der PV OSZE und der Schweizer Delegation (Kapitel 2) gibt dieser Bericht Auskunft über die Themenschwerpunkte der Delegation im Berichtsjahr (Kapitel 3). Die Schlussfolgerungen (Kapitel 4) bilanzieren das Berichtsjahr und enthalten einen Ausblick auf die künftigen Arbeiten. In Kapitel 5 ist dann die Teilnahme der Delegation an den verschiedenen Anlässen der Versammlung im Berichtsjahr aufgelistet.

2 Arbeitsweise der PV OSZE und der PV-OSZE-Delegation

2.1 Struktur der PV OSZE

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die 1990 mit der «Charta von Paris für ein neues Europa» ins Leben gerufen wurde, vereint Abgeordnete aus den Parlamenten der 57 OSZE-Mitgliedstaaten. Sie versteht sich als Garantin für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die Hauptaufgabe ihrer 323 Mitglieder besteht darin, den Dialog und die interparlamentarische Zusammenarbeit zu fördern und auf diese Weise die Demokratie und die Stabilität in der gesamten OSZE-Region zu stärken. Die Parlamente aller OSZE-Mitgliedstaaten sind berechtigt, Vertreterinnen und Vertreter in die Parlamentarische Versammlung zu entsenden. Die jeweilige Zahl der Sitze



bestimmt sich nach der Bevölkerungszahl des Landes. Die Bundesversammlung ist mit sechs Mitgliedern vertreten.

Die wichtigsten Organe der Versammlung sind der Vorsitz, das Präsidium, der Ständige Ausschuss und die drei Allgemeinen Ausschüsse. Jedes Organ hat unterschiedliche Aufgaben.

Die Präsidentin bzw. der Präsident, die bzw. der jeweils an den Jahrestagungen für ein Jahr gewählt wird, ist die höchste Autorität der Versammlung. Da die Österreicherin Christine Muttonen, welche die Versammlung von Juli 2016 an gekonnt präsidiert hatte, bei den österreichischen Parlamentswahlen im Oktober 2017 ihr Mandat verlor, musste sie auch die Präsidentschaft der PV OSZE aufgeben. Als dienstältester Vizepräsident übt nun seit November 2017 der Georgier Giorgi Zereteli dieses Amt ad interim aus. Neuwahlen werden an der Jahrestagung 2018 in Berlin erfolgen.

Die Präsidentin bzw. der Präsident wird unterstützt von neun Vizepräsidentinnen und -präsidenten, einem Schatzmeister bzw. einer Schatzmeisterin sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Allgemeinen Ausschüsse, die alle von der Versammlung gewählt werden. Diese Personen bilden das Präsidium der Versammlung, welches die Themen der verschiedenen Veranstaltungen der PV OSZE festlegt und darauf achtet, dass die Beschlüsse des Ständigen Ausschusses umgesetzt werden.

Der Ständige Ausschuss, bestehend aus den Präsidentinnen und Präsidenten der nationalen Delegationen, tagt dreimal pro Jahr. Er kümmert sich um die laufenden Angelegenheiten und die sensiblen Dossiers der Versammlung. Ausserdem genehmigt er vor der Jahrestagung die Traktanden der Tagesordnung und weist diese den verschiedenen Allgemeinen Ausschüssen der Versammlung zu.

Zu diesen Organen hinzu kommen mehrere Ad-hoc-Ausschüsse wie der von Ständerat Filippo Lombardi präsidierte Ausschuss für Migration.

Die drei Allgemeinen Ausschüsse tagen zweimal pro Jahr und beraten eingehend die sicherheitspolitischen Angelegenheiten der OSZE. Es handelt sich hierbei um den Ausschuss für politische Angelegenheiten und Sicherheit, den Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt sowie den Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen. Die Tätigkeitsbereiche dieser Ausschüsse entsprechen den drei sicherheitspolitischen OSZE-Dimensionen: der politisch-militärischen, der wirtschaftlich-ökologischen und der menschlichen Dimension.

Im Mittelpunkt der Tätigkeiten der PV OSZE stehen die drei jährlichen Tagungen: die Wintertagung, die Jahrestagung und die Herbsttagung.

An der Wintertagung, an welcher der Ständige Ausschuss, die Allgemeinen Ausschüsse und die Ad-hoc-Ausschüsse teilnehmen, hat die Versammlung Gelegenheit, die höchsten Vertreterinnen und Vertreter der OSZE zum Fortschritt verschiedener Projekte aus ihrem Zuständigkeitsbereich anzuhören. Zudem können die Allgemeinen Ausschüsse hier die Dossiers für die bevorstehende Jahrestagung vorbereiten. Im Rahmen der Wintertagung findet ausserdem eine Plenardebatte zu einem oder mehreren aktuellen Themen statt. 2017 lautete das Thema dieser Sonderdebatte «Menschenrechte in Zeiten der Krise». Die Wintertagung findet jeweils im Februar in Wien statt.

Die Jahrestagung ist der grösste Anlass der PV OSZE. Wie an der Wintertagung kommen auch hier der Ständige Ausschuss, die Allgemeinen Ausschüsse und die Ad-hoc-Ausschüsse zusammen. Die



Debatten in der Versammlung bzw. in den Allgemeinen Ausschüssen konzentrieren sich meistens auf ein vorgängig vom Präsidium festgelegtes Thema. Dabei befasst sich jeder Ausschuss mit einem von seinem Generalberichtersteller bzw. seiner Generalberichterstellerin vorgelegten Resolutionsentwurf zum Hauptthema der Tagung. Die Resolutionsentwürfe der Generalberichtersteller bzw. Generalberichterstellerinnen werden entsprechend den Entscheiden der zuständigen Ausschüsse abgeändert und letztlich in die Schlusserklärung aufgenommen. Diese Erklärung wird zum Abschluss der Jahrestagung von der Plenarversammlung verabschiedet. Die Versammlung und die Allgemeinen Ausschüsse beschäftigen sich ausserdem mit zusätzlichen Beratungsgegenständen in Form von Resolutionen, die nicht im Zusammenhang mit dem Hauptthema der Jahrestagung stehen und von jedem Mitglied der Versammlung vorgeschlagen werden können. Nach ihrer Behandlung werden diese zusätzlichen Beratungsgegenstände der Schlusserklärung beigelegt.

Die Jahrestagung ist der einzige Anlass des Jahres, an dem Resolutionen verabschiedet werden. Für das Einreichen von zusätzlichen Beratungsgegenständen oder von Änderungsanträgen zu Resolutionsentwürfen müssen die nationalen Delegationen bestimmte Fristen einhalten.

Die Jahrestagung findet jeweils im Juli in einem der OSZE-Mitgliedstaaten statt. Im Mittelpunkt der Jahrestagung 2017 vom 5. bis 9. Juli in Minsk standen das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit für Frieden und Wohlstand in der OSZE-Region.

An der ebenfalls als Vollversammlung organisierten Herbsttagung wird jeweils ein bestimmtes Thema vertieft behandelt. Die Tagungsthemen betreffen immer eine der drei Dimensionen der OSZE. Die Herbsttagung findet jeweils zwischen September und November in einem der OSZE-Mitgliedstaaten statt. Im Mittelpunkt der Herbsttagung vom 3. bis 5. Oktober 2017 in Andorra la Vella stand das Thema «Die Sicherheit in der OSZE-Region: neue Herausforderungen, neue Aufgaben».

Ebenfalls zu erwähnen ist die wichtige Tätigkeit der Versammlung im Bereich der Wahlbeobachtung. Die Wahlbeobachtungsmissionen werden gemeinsam vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und von der PV OSZE durchgeführt. Die Unregelmässigkeiten, die von den Wahlbeobachterinnen und -beobachtern vor Ort festgestellt werden, sind Gegenstand detaillierter Berichte, die auf der Website der PV OSZE im Bereich «[Election Observation](#)» abgerufen werden können.

2.2 Zusammensetzung und Organisation der Delegation

Die Delegation setzt sich aus drei Mitgliedern des Ständerates und drei Mitgliedern des Nationalrates zusammen. Ausserdem wird je ein Mitglied des Ständerates und des Nationalrates als Ersatzmitglied bestimmt (Art. 6 Abs. 1 Bst. e VPiB). Die Delegation konstituiert sich jeweils für vier Jahre selbst und bestimmt für die Dauer von zwei Jahren eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten (Art. 7 Abs.1 VPiB).

Die Schweiz verfügt in jedem der drei Allgemeinen Ausschüsse der PV OSZE über zwei Sitze, die an der konstituierenden Sitzung der Delegation jeweils einem ordentlichen Mitglied für die Dauer der Legislaturperiode zugeteilt werden.

2017 wurde die Delegation von Ständerat Filippo Lombardi (FDP, TI) präsiert, der Mitglied des Allgemeinen Ausschusses für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt der PV OSZE ist.



Neben ihrem Präsidenten gehörten der Delegation folgende Mitglieder an:

- Nationalrätin Margret Kiener Nellen (SP, BE), Vizepräsidentin der Delegation, Mitglied des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen;
- Nationalrat Andreas Aebi (SVP, BE), ordentliches Mitglied, Mitglied des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Sicherheit;
- Ständerat Josef Dittli (FDP, UR), ordentliches Mitglied, Mitglied des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen;
- Nationalrat Hugues Hiltbold, (FDP, GE), ordentliches Mitglied, Mitglied des Ausschusses für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt;
- Ständerat Alex Kuprecht (SVP, SZ), ordentliches Mitglied, Mitglied des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Sicherheit;
- Ständerat Claude Janiak (SP, BL), Ersatzmitglied;
- Nationalrat Maximilian Reimann (SVP, AG), Ersatzmitglied.

Die Schweizer Delegation trifft sich regelmässig in Bern, um sich auf die anstehenden Tagungen der PV OSZE vorzubereiten. Im Berichtsjahr trat die Delegation an folgenden vier Daten zusammen:

- 15. Februar 2017;
- 9. März 2017;
- 22. Mai 2017;
- 13. Dezember 2017.

Von Dezember 2017 an bis zum Legislaturende wird die Delegation von Nationalrätin Margret Kiener Nellen präsidiert. Dies entspricht dem Rotationsprinzip, welches sowohl zwischen den beiden eidgenössischen Räten als auch unter den Fraktionen der Bundesversammlung besteht.

2.3 Reisekosten

Im Jahr 2017 beliefen sich die Ausgaben der Delegationsmitglieder für Reisen im Rahmen ihres offiziellen Mandats (Flug- und Zugbillette) auf 15 000 Franken.

3 Themenschwerpunkte der Delegation im Berichtsjahr

3.1 Der Umgang mit den Migrations- und Flüchtlingsbewegungen

Der Zustrom von Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten über das Mittelmeer, die Türkei, Griechenland und den Balkan führte in den letzten Jahren zur grössten Flüchtlingskrise in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg. Auch wenn diese Bewegungen, namentlich jene über das Mittelmeer, derzeit abnehmen, ist das Problem noch lange nicht gelöst.

Die Migrationsbewegungen bringen zahlreiche sicherheitspolitische Herausforderungen mit sich, sowohl in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten als auch in den Transit- und Zielländern. In den Herkunftsländern stellt sich die Frage nach den Gründen für die politische und wirtschaftliche Instabilität, die Millionen von Menschen dazu veranlasst, aus ihren Heimatländern zu flüchten. Bei ihrer Flucht sind diese Menschen im Übrigen häufig gezwungen, hohe Summen an Schlepperbanden zu bezahlen und ihre Sicherheit aufs Spiel zu setzen. Die Transit- und Zielländer wiederum sehen sich mit der logistischen und finanziellen Herausforderung konfrontiert, akzeptable Unterbringungsmöglichkeiten für die Migrantinnen und Migranten zu finden und – was die Zielländer angeht – diese Personen in die Gesellschaft zu integrieren.

Die OSZE ist aufgrund ihrer mehrdimensionalen Auffassung des Themas Sicherheit bestens positioniert, sich dieser Herausforderungen zu stellen und zur Bewältigung dieser Krise beizutragen.



Ihre normative Tätigkeit basiert auf einem Beschluss, der am 9. Dezember 2016 beim Ministerrat in Hamburg gefällt wurde (*Decision on the OSCE's role in the governance of large movements of migrants and refugees*, DEC/3/16).

Die PV OSZE wurde sich sehr schnell bewusst, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Migrationskrise leisten können, insbesondere da diese Krise die Bevölkerung der Transit- und Zielländer stark beunruhigt und die nationalen Parlamente zu gesetzgeberischem Handeln zwingt. Die Versammlung hat in diesem Zusammenhang an ihrer Wintertagung am 25. Februar 2016 ein neues Organ eingerichtet: den Ad-hoc-Ausschuss für Migration. Dieser von Ständerat Filippo Lombardi präsidierte Ausschuss hat den Auftrag, Empfehlungen zur Unterstützung der Arbeit der OSZE in Migrationsfragen und zur Verbesserung der Behandlung und Perspektiven von Migrantinnen und Migranten im OSZE-Raum abzugeben.

Der 21 Mitglieder umfassende Ausschuss hat auch 2017 mittels Besuchen vor Ort, Gesprächen mit wichtigen internationalen Akteuren im Bereich der Migration und eingehender Diskussionen innerhalb des Ausschusses weiter Informationen gesammelt und Lösungsansätze gesucht (siehe Veranstaltungsübersicht in Kapitel 5 dieses Berichts). Die 21 Ausschussmitglieder repräsentieren mehr als 15 Länder der OSZE-Region, die in Sachen Migration mit ganz unterschiedlichen Problemen konfrontiert sind.

Auf der Grundlage seiner umfassenden Arbeiten legte der Ausschuss am 4. Oktober 2017 den Bericht *«Ensuring a Coherent, Shared and Responsible Governance of Migration and Refugee Flows»* vor. Dieser beschreibt die Arbeiten, welche der Ausschuss seit seiner Schaffung vorgenommen hat, und enthält im Weiteren eine Reihe von Empfehlungen an die Organe und Mitgliedstaaten der OSZE. Ein Teil der Empfehlungen behandelt die Grundsätze, nach denen sich – ableitend aus den Menschenrechten – die Migrationspolitik in der OSZE-Region richten sollte: Solidarität und Teilung der Verantwortung, Einhaltung der Grundrechte, Berücksichtigung der Besonderheiten der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, Bekämpfung sexuell motivierter Gewalt, Begrenzung der maximalen Festhaldedauer von Migrantinnen und Migranten, Suche nach Alternativen zu Flüchtlingslagern, um einer Ghettoisierung vorzubeugen.

Es folgen spezifische Empfehlungen zu sechs Handlungsbereichen der zahlreichen am Management der Migrationsbewegungen beteiligten Akteure: Aufnahme und Verteilung der Asylsuchenden in Europa, Aufnahme und Betreuung der nicht begleiteten Minderjährigen, Kontrolle und Sicherung der Flüchtlingsrouten, Ursachen der Migration, Integration der Migrantinnen und Migranten in die Gesellschaften der Aufnahmeländer und Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit beim Krisenmanagement.

Teil der Arbeiten war zudem die Erarbeitung einer Resolution, die Präsident Filippo Lombardi an der Jahrestagung der PV OSZE im Juli in Minsk im Namen des Ausschusses präsentierte. Diese Resolution schlägt eine Reihe von Massnahmen vor, mit denen das Engagement der OSZE im Bereich Migration verstärkt werden soll. In erster Linie geht es darum, dass die OSZE einen gemeinsamen Ansatz zur Bewältigung der Migrationskrise entwickelt. Dies setzt eine klare Bestimmung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen OSZE-Organe und ein solidarisches Handeln der OSZE-Mitgliedstaaten voraus. Ausserdem muss das Handeln der OSZE im Bereich der Migration klar auf ihre drei Dimensionen begrenzt sein. Schliesslich schlägt die Resolution vor, innerhalb der OSZE eine hochrangige Arbeitsgruppe zum Thema Migration einzurichten, in welcher die verschiedenen Organe der OSZE, ihre Missionen vor Ort und ihre Partnereinrichtungen vertreten sind. Die OSZE wird aufgefordert, die Umsetzung des in Hamburg gefassten Beschlusses 3/16 fortzusetzen, namentlich durch eine Intensivierung des Dialogs und der



Zusammenarbeit mit den Partnern aus dem Mittelmeerraum, denen eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung einer kohärenten und verantwortungsvollen Strategie in Sachen Migration zukommt.

Weitere Massnahmen betreffen andere im Ausschussbericht genannte Themen und Herausforderungen wie die Effizienz des europäischen Asylsystems, die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, die Rückkehrhilfe unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge, die Bekämpfung des Menschenhandels, die soziale und berufliche Integration der Migrantinnen und Migranten in den Zielländern sowie die Suche bzw. Identifizierung verschwundener Personen.

Präsident Filippo Lombardi bemüht sich im Auftrag des Ausschusses um eine ausführliche Kommunikation über dessen Arbeiten. Zu diesem Zwecke hielt er am 24. Oktober 2017 an der OSZE-Mittelmeerkonferenz, in deren Mittelpunkt die umfangreichen Migrations- und Flüchtlingsbewegungen im Mittelmeerraum standen, eine Rede und traf er am 23. November 2017 in Wien die Mitglieder des Ständigen Ausschusses der OSZE zu einem Gespräch.

Der Ad-hoc-Ausschuss für Migration wird seine Arbeiten 2018 fortsetzen. Für Anfang Februar 2018 sind in Brüssel Gespräche mit Vertreterinnen und Vertreter von im Bereich der Migration tätigen Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen sowie ein Besuch des belgischen Aufnahmezentrums für Flüchtlinge vorgesehen.

3.2 Politische Lage in Belarus

Die Delegation nutzte ihren Aufenthalt in Belarus anlässlich der Jahrestagung der PV OSZE vom 5. bis 9. Juli in Minsk dazu, sich über die wirtschaftliche und politische Lage des Landes zu informieren und Kontakte mit den belarussischen Parlamentsvertreterinnen und -vertretern zu knüpfen.

Bei den Mitgliedern der PV OSZE stand die Achtung der Menschenrechte durch die belarussischen Behörden im Vordergrund. Daher wurden zwei zusätzliche Beratungsgegenstände vorgeschlagen, die namentlich Belarus betrafen.

Der erste Beratungsgegenstand, der von einem litauischen Abgeordneten vorgeschlagen wurde, betraf die Lage in Belarus. Im litauischen Resolutionsentwurf wurde insbesondere die belarussische Regierung aufgefordert, mit der Zivilgesellschaft den Dialog zu suchen, die politischen Gefangenen freizulassen, die Todesstrafe auszusetzen, die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit zu gewährleisten sowie einen umfassenden Demokratisierungsprozess einzuleiten. Gleichzeitig wurde darin aber auch der Bau des Kernkraftwerks in Ostrowez in der Nähe der litauisch-belarussischen Grenze angeprangert, da dieses in den Augen Litauens die internationalen Sicherheitsstandards nicht erfüllt.

Der Präsident der Schweizer Delegation trat in deren Namen im Ständigen Ausschuss dafür ein, dass dieser zusätzliche Beratungsgegenstand – aus verschiedenen Gründen – von der Tagesordnung gestrichen wird. Die im ersten Teil der Resolution enthaltene Aufforderung zur Wahrung der Menschenrechte ist in den Augen der Delegation zweifelsohne einer Diskussion wert, doch erachtete sie den Zeitpunkt für eine solche Debatte als ungünstig. Die belarussischen Behörden setzten mit der erstmaligen Organisation einer interparlamentarischen Veranstaltung dieser Grösse ein Zeichen der Öffnung, weshalb die Delegation vor den negativen Folgen der allfälligen medialen Berichterstattung über einen solchen Entwurf warnte. Zudem wies die Delegation darauf hin, dass es nicht angebracht ist, mit dem Finger auf ein einzelnes Land zu



zeigen, und dies auch nicht im Sinne der OSZE-Grundsätze ist, welche die Mitgliedstaaten zu einem konstruktiven Dialog untereinander aufrufen. Ferner hielt die Delegation den zweiten Teil des von Litauen eingebrachten Entwurfs, der sich auf den Bau eines neuen Kernkraftwerks bezog, für eine rein bilaterale Angelegenheit zwischen Litauen und Belarus, die nicht in den Handlungsbereich der OSZE fällt.

Aus ähnlichen Gründen sprach sich die Delegation auch gegen den zweiten zusätzlichen Beratungsgegenstand «Die Lage in Osteuropa» aus. In dem von Schweden eingereichten Resolutionsentwurf wurden vor allem die Verstösse gegen die Meinungsäusserungsfreiheit in Belarus angeprangert. Nationalrätin Margret Kiener Nellen meldete sich an der Plenarsitzung kurz vor den Schlussabstimmungen zu Wort, um das Unbehagen zum Ausdruck zu bringen, für welches der mit 31 zu 17 Stimmen bei 17 Enthaltungen angenommene Text bei der Vorberatung im Dritten Ausschuss gesorgt hatte. Sie erinnerte daran, dass die Meinungsäusserungsfreiheit auch in vielen anderen Regionen der OSZE mit Füßen getreten wird, und rief die Mitgliedstaaten auf, an einer späteren Tagung der PV OSZE eine ausgewogene und konstruktive Resolution zu diesem Thema zu verabschieden. Die Resolution wurde schliesslich im Plenum abgelehnt.

Die Delegation unterstützte hingegen den von Portugal eingereichten zusätzlichen Beratungsgegenstand «Abschaffung der Todesstrafe in der gesamten OSZE-Region». Belarus und die USA sind die einzigen OSZE-Mitgliedstaaten, die noch Menschen hinrichten.

Die Menschenrechtsfrage wurde im Rahmen der informellen Gespräche, welche die Delegation mit den belarussischen Parlamentsvertreterinnen und -vertretern führte, in transparenter und konstruktiver Atmosphäre thematisiert. Auf Wunsch belarussischer Parlamentsmitglieder setzte sich die Delegation für die Bildung einer parlamentarischen Freundschaftsgruppe Schweiz–Belarus ein. Diese wurde im Dezember 2017 ins Leben gerufen. Die Delegation würde zudem die Eröffnung einer Botschaft in Minsk begrüßen, da die Schweiz derzeit lediglich über eine offiziell von der Botschaft in Moskau abhängige Repräsentanz in Belarus vertreten wird.

3.3 Good Practices im Bereich privater Militär- und Sicherheitsfirmen

Nationalrat Hugues Hiltbold reichte im Namen der Delegation einen zusätzlichen Beratungsgegenstand zu den «Good Practices» von Staaten ein, die private Militär- und Sicherheitsfirmen einsetzen.

Die Delegation wollte den OSZE-Staaten und deren Parlamenten mit der Vorlage eines einschlägigen Resolutionsentwurfs in Erinnerung rufen, dass sie das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte auch dann einzuhalten haben, wenn sie sicherheitspolitische Aufgaben privaten Militär- und Sicherheitsfirmen anvertrauen. Dieser Entwurf stützte sich auf das Montreux-Dokument, das auf eine von der Schweiz und vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) lancierte Initiative zurückgeht.

Das Montreux-Dokument soll die rechtlichen Fragen beantworten, die durch den Einsatz von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen aufgeworfen werden. Dieses 2008 fertiggestellte Dokument ist Ausdruck des Konsenses, dass private Militär- und Sicherheitsfirmen nicht in einem rechtlichen Vakuum operieren. Es enthält den Grossteil der geltenden internationalen Normen und «Good Practices», welche die Staaten und die privaten Militär- und Sicherheitsfirmen dabei unterstützen sollen, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, wenn diese Firmen im Rahmen bewaffneter Konflikte operieren oder Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Ordnung übernehmen. Die Staaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass das Personal von privaten Militär- und



Sicherheitsfirmen nicht gegen das humanitäre Völkerrecht verstösst, also beispielsweise nicht die Zivilbevölkerung angreift oder Gefangene misshandelt. Als «Good Practice» wird den Signatarstaaten beispielsweise empfohlen, ein transparentes Genehmigungssystem einzuführen, mit dem sichergestellt werden kann, dass nur solche privaten Militär- und Sicherheitsfirmen zugelassen werden, die sich zur Einhaltung der internationalen Standards verpflichten.

Die Delegation appellierte in ihrem Resolutionsentwurf an die Regierungen, die private Militär- und Sicherheitsfirmen einsetzen, das internationale Völkerrecht zu achten, und forderte diejenigen Staaten auf, die das Montreux-Dokument noch nicht angenommen haben, dies nachzuholen. Sie rief zudem die Parlamente auf, in ihren Ländern Rechtsbestimmungen zu erlassen, welche die Aktivitäten privater Militär- und Sicherheitsfirmen in Übereinstimmung mit geltendem Völkerrecht regeln, und ihre Kapazitäten zur Überwachung der Regierungsaktivitäten in diesem Bereich zu stärken.

Die Resolution konnte an der Jahrestagung nicht als Ganzes vorgelegt werden, da sie im Vorfeld nicht von der erforderlichen Anzahl Parlamentsmitglieder unterstützt wurde. Die wesentlichen Elemente wurden jedoch in Form von Änderungsanträgen zum Resolutionsentwurf des Berichterstatters des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen eingereicht. Sie wurden im Ausschuss angenommen und sind nun fester Bestandteil der Erklärung von Minsk.

An ihrer Sitzung vom 22. Mai informierte sich die Delegation im Übrigen darüber, welche Arbeiten in der Schweiz zu diesem Thema durchgeführt werden, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des Bundesgesetzes vom 27. September 2013 über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS), das seit 1. September 2015 in Kraft ist.

Das BPS erfüllt die von der Delegation in Minsk formulierten Empfehlungen voll und ganz. Die Schweiz ist somit eines der wenigen Länder, in dem die Aktivitäten heimischer privater Sicherheitsfirmen im Ausland gesetzlich geregelt sind. Für die Umsetzung des Gesetzes wurde eine beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) angesiedelte Sektion geschaffen, da die Ziele, die damit erreicht werden sollen – Wahrung der Sicherheit von Personen, die von Konflikten betroffen sind, Wahrung der Neutralität und Achtung des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte – wichtige Elemente der Schweizer Aussenpolitik sind.

Das BPS geht in mancherlei Hinsicht über die im Montreux-Dokument empfohlenen «Good Practices» hinaus. So sind Söldnerfirmen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes verboten. Zudem wurde anstatt eines Lizenz- ein Meldesystem eingeführt, das heisst, dass Unternehmen, die von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen erbringen wollen, diese vorgängig zu melden haben. Dabei müssen detaillierte Angaben zur geplanten Tätigkeit, zum Unternehmen selbst und zu den für die Tätigkeit oder das Unternehmen wichtigen Personen gemacht werden, sodass der Staat die Aktivitäten dieser Firmen gezielter kontrollieren kann. Zu guter Letzt ist der Anwendungsbereich des Gesetzes sehr weit. Es umfasst nicht nur das Söldnerverbot, sondern auch den Personenschutz, die privaten Nachrichtendienste sowie Ausbildung und Beratung im Bereich Streit- und Sicherheitskräfte. Die Schweiz ist dank dieses Gesetzes für die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, z. B. im Bereich der Cybersicherheit, gut gewappnet, da es für alle Sicherheitsfirmen gilt, die ein mögliches Reputationsrisiko darstellen.



3.4 Terrorismusbekämpfung

Nationalrat Maximilian Reimann vertrat die Delegation an einer gemeinsam von der Parlamentarischen Versammlung der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und der PV OSZE organisierten Konferenz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die im Frühjahr in Sankt Petersburg stattfand. Er war dort einer der Redner an einer Sitzung zu den wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Ursachen des internationalen Terrorismus und zeigte auf, wie sich die Schweiz mit gezieltem Einsatz erfolgreich gegen den Missbrauch ihres Finanzplatzes durch terroristische Netzwerke schützt.

Die Delegation hatte in Übereinstimmung mit den Prioritäten der Schweizer Aussenpolitik bereits 2016 den Schwerpunkt ihrer Arbeiten auf die Prävention von Gewaltextremismus gelegt. In diesem Jahr konzentrierte sie sich – an diese Überlegungen anknüpfend – auf die Massnahmen, welche die Schweiz zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ergreift.

Da die Schweiz grossen Wert auf die Integrität ihres Finanzplatzes legt, bemüht sie sich, Massnahmen zu ergreifen, die den Missbrauch des Schweizer Finanzplatzes für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verhindern. Sie engagiert sich daher auf internationaler Ebene für die Erarbeitung von Normen zur Bekämpfung dieser Straftaten und setzt diese Normen im Inland systematisch um. In der Schweiz sind zudem mehrere Massnahmen zur Stärkung der Strafnormen im Bereich Terrorismus geplant.

In den letzten Jahren hat die Bundesanwaltschaft – oft in Zusammenarbeit mit anderen Ländern – zahlreiche Strafuntersuchungen eröffnet wegen des Verdachts auf Unterstützung von oder Teilnahme an terroristischen Aktivitäten, meistens im Zusammenhang mit islamistischem Terror. In mehreren Fällen wurde Klage erhoben, und etliche Personen wurden wegen Finanzierung oder Unterstützung von islamistischem Terror verurteilt. Bei den Angeklagten handelte es sich um Mitglieder von Zellen des Islamischen Staates (IS), Dschihad-Reisende, Geschäftsleute oder um Personen mit Verbindungen zu bestimmten Regimen.

3.5 Bekämpfung des Klimawandels

Im Namen der Delegation ergriff Nationalrätin Margret Kiener Nellen an einer der Sitzungen der Herbsttagung der PV OSZE in Andorra la Vella, die den Klimawandel als umweltpolitische Herausforderung zum Thema hatte, das Wort.

Der Klimawandel ist eine der heimtückischsten und komplexesten Bedrohungen der letzten Jahrhunderte. Da er sich in zahlreichen Bereichen destabilisierend auswirkt, stellt er eine globale Herausforderung dar. Er schwächt die Entwicklungsmassnahmen und die Armutsbekämpfung und fördert gleichzeitig die Wirtschaftsmigration. Es handelt sich also um ein gebietsübergreifendes Phänomen, das zahlreiche gesellschaftliche und sicherheitsrelevante Probleme nach sich zieht.

Der Klimawandel und seine Auswirkungen kennen keine geografischen Grenzen. Betroffen ist der ganze Erdball, vor allem aber die Bevölkerung der Länder des Südens, da der Klimawandel Naturkatastrophen, Dürren und Überschwemmungen verstärkt. Grossteile der Bevölkerungen dieser Länder leiden bereits unter Armut und sehen sich, wenn die klimatischen Veränderungen ihre Lebensbedingungen noch zusätzlich erschweren, zur Migration gezwungen, um ihre Lebensgrundlage zu sichern. Die Länder des Nordens wiederum haben Schwierigkeiten, die Migrationsströme zu steuern. Die Herausforderungen des Klimawandels für Nord und Süd müssen also gleichzeitig angegangen werden.



Die Schweiz hat den Umgang mit dem Klimawandel zu einer der Prioritäten ihrer Entwicklungszusammenarbeit gemacht, da sie bemüht ist, in dieser den globalen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Das entsprechende Programm der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) setzt drei Schwerpunkte: Erstens sollen durch Steigerung der Energieeffizienz, Verbesserung der Luftqualität und Förderung der erneuerbaren Energien die Ursachen des Klimawandels bekämpft werden. Gleichzeitig sollen Instrumente entwickelt werden, mit denen die unvermeidlichen Auswirkungen des Klimawandels – Wassermangel, Ernteauffälle, extreme Wetterbedingungen – bewältigt werden können. Schliesslich schlägt die Schweiz vor, das gemeinsame Wissensmanagement zu stärken, um die Folgen des Klimawandels künftig besser in den Griff zu bekommen. Zu diesem Zweck sollen Plattformen und Instrumente geschaffen werden, mit deren Hilfe sich die überall auf der Welt vor Ort tätigen Fachinstitutionen austauschen können.

Wie Margret Kiener Nellen betonte, kann dem Klimawandel nur dann wirksam begegnet werden, wenn der politische Wille vorhanden ist, die national und international beschlossenen Massnahmen vor Ort umzusetzen.

Die Versammlung beschäftigt sich immer wieder mit dem Klimawandel. In Minsk griff der Berichterstatter des Ausschusses für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt den Klimawandel auch in seiner Resolution auf, indem er auf dessen Auswirkungen auf die Migration aufmerksam machte und auf den dringenden Handlungsbedarf in diesem Zusammenhang hinwies. Die Delegation reichte einen Änderungsantrag zur Präzisierung des Textteils zur Migration ein. Sie forderte die OSZE-Staaten auf, sich bei Naturkatastrophen besser auf die Folgen von Fluchtbewegungen innerhalb und ausserhalb ihres Landes vorzubereiten.

3.6 Meinungsäusserungsfreiheit im OSZE-Raum

Die Delegation ist über die zahlreichen Beschneidungen der Meinungsäusserungsfreiheit im OSZE-Raum besorgt – unabhängig davon, ob es sich dabei um Versuche zur Einschüchterung von Parlamentsmitgliedern, Medienschaffenden, Personen aus akademischen Kreisen oder Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten handelt.

Im Namen der Terrorismusbekämpfung wurden in bestimmten Extremfällen von einigen OSZE-Staaten drastische Massnahmen gegen Medien und Parlamentsmitglieder ergriffen.

Medienschaffende wurden inhaftiert, ebenso Parlamentsmitglieder, deren Immunität aus dem genannten Grund aufgehoben wurde. Ausserdem wurden Informationskanäle und soziale Medien zensiert.

Gemäss der Rangliste 2017 von Reporter ohne Grenzen sind in der OSZE-Region zahlreiche Rückschritte in Sachen Pressefreiheit zu verzeichnen.

Nationalrätin Margret Kiener Nellen reichte im Namen der Delegation einen auf die Wahrung der politischen Freiheiten abzielenden Änderungsantrag ein, der die OSZE-Länder dazu aufrief, die Rechte der Parlamentsmitglieder jederzeit zu achten und zu gewährleisten, dass diese ihr Mandat ungehindert ausüben können. Der Antrag wurde von der Plenarversammlung der PV OSZE verabschiedet und in die Erklärung von Minsk aufgenommen. Ein gleichlautender Antrag war bereits ein Jahr zuvor in Tiflis eingereicht und angenommen worden.



4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Schweiz genießt innerhalb der OSZE grosses Ansehen. Die tragende Rolle, die sie 2014 während ihres OSZE-Vorsitzes beim Management der Ukraine-Krise spielte, wirkt sich nach wie vor positiv auf ihr Renommee aus. Nun gilt es allerdings, das hohe Niveau zu halten, das der Schweiz bei den Organen der OSZE sowie den anderen Mitgliedstaaten und -parlamenten den Rang eines glaubwürdigen und respektierten Partnerlandes eingebracht hat.

Die Delegation freut sich deshalb umso mehr darüber, dass Ständerat Filippo Lombardi und Botschafter Thomas Greminger wichtige OSZE-Ämter übernommen haben.

Die Bedrohungen für den Frieden, die Sicherheit und den Wohlstand in der OSZE-Region sind zahlreich. Die Krise in der Ukraine und den benachbarten Gebieten hat die Grundprinzipien der OSZE geschwächt. Die Konflikte in Georgien, Nagorny-Karabach und Transnistrien dauern bereits seit Jahren an.

Die Migrationskrise hat zudem den Mittelmeerraum ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Die OSZE muss sich besser koordinieren, will sie sich mit dieser Problematik nicht nur aus sicherheitspolitischen Gründen befassen, sondern auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen Integration der Migrantinnen und Migranten in den Zielländern und zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung leisten. Durch den Schweizer Vorsitz im Ad-hoc-Ausschuss für Migration der PV OSZE hat die Delegation die Möglichkeit, sich bei der Behandlung dieser Problematik aktiv einzubringen, und sie wird ihr diesbezügliches Engagement auch 2018 fortsetzen.

Die Einhaltung der Grundrechte und Grundfreiheiten ist eine unerlässliche Voraussetzung für die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität in der OSZE-Region. Die Delegation zeigt sich besorgt darüber, dass diese Rechte in zahlreichen OSZE-Mitgliedstaaten immer stärker ausgehöhlt werden. Sie wird die Entwicklungen in diesem Bereich auch 2018 aufmerksam verfolgen und schliesst nicht aus, erneut im Rahmen der PV OSZE tätig zu werden, um auf konstruktive Weise zu bekräftigen, dass die völkerrechtlichen Grundsätze nicht verhandelbar sind.

Ferner ist die Delegation gewillt, ihr Engagement zur Bekämpfung der transnationalen Bedrohungen für die Sicherheit fortzuführen, namentlich in Sachen Vorbeugung des Gewaltextremismus. Ausserdem möchte sie Überlegungen dazu anstossen, welche Rolle die neuen Technologien für die Sicherheitspolitik spielen.



5 Teilnahme der Delegation an den Veranstaltungen der PV OSZE im Jahr 2017

- Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses für Migration vom 15. bis 17. Januar 2017 in Brüssel und Genf: Teilnahme von Ständerat Lombardi;
- Wintertagung vom 22. bis 24. Februar 2017 in Wien: Teilnahme der Ständeräte Lombardi und Janiak sowie von Nationalrätin Kiener Nellen und den Nationalräten Hiltbold und Reimann Maximilian;
- Gemeinsame Konferenz der Parlamentarischen Versammlungen der GUS und der OSZE am 27. und 28. März 2017 über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus: Teilnahme von Nationalrat Reimann Maximilian;
- Sitzung des Präsidiums am 23. und 24. März 2017 in Kopenhagen: Teilnahme von Ständerat Lombardi;
- Arbeitsbesuch des Ad-hoc-Ausschusses für Migration in Lesbos und Athen (Griechenland) vom 2. bis 4. Mai 2017: Teilnahme von Ständerat Lombardi;
- Mission zur Beobachtung der Parlamentswahlen in Albanien am 25. Juni 2017: Teilnahme von Nationalrätin Kiener Nellen;
- Jahrestagung vom 5. bis 9. Juli 2017 in Minsk: Teilnahme von Ständerat Lombardi, Nationalrätin Kiener Nellen sowie den Nationalräten Aebi, Dittli, Hiltbold und Reimann Maximilian;
- Mission zur Beobachtung der Bundestagswahl in Deutschland am 24. September 2017: Teilnahme von Nationalrätin Kiener Nellen;
- Herbsttagung vom 3. bis 5. Oktober 2017 in Andorra la Vella: Teilnahme von Ständerat Lombardi, Nationalrätin Kiener Nellen sowie den Nationalräten Hiltbold und Reimann Maximilian;
- OSZE-Mittelmeerkonferenz zum Thema Migration am 24. und 25. Oktober 2017 in Palermo: Teilnahme von Ständerat Lombardi;
- Arbeitsbesuch des Ad-hoc-Ausschusses für Migration in Bozen und Rom (Italien) am 26. und 27. Oktober 2017: Teilnahme von Ständerat Lombardi;
- Sitzung des Ständigen Ausschusses am 23. November 2017 in Wien: Teilnahme von Ständerat Lombardi.