OSZE

20

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

OSZE-Jahrbuch 2014

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Nomos

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (Hrsg.) • OSZE-Jahrbuch

OSZE

2014

05.10.15 12:56

Die Aufsätze aus dem OSZE-Jahrbuch werden in der Datenbank World Affairs Online (WAO) nachgewiesen und sind im Fachportal IREON recherchierbar.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-2779-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-7164-4 (ePDF)

1. Auflage 2015
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Ursel Schlichting
Vorwort 9

Reinhard Mutz/Götz Neuneck
Spiritus Rector und Mann der ersten Stunde.
Zum Gedenken an Jonathan Dean 19

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit Themenschwerpunkt: Helsinki+40 und die Krise in der und um die Ukraine

Heidi Grau
Der Schweizer OSZE-Vorsitz 2014:
zwischen „Routine“ und „Krise“ 27

Marianne von Grünigen/Hans-Jörg Renk
40 Jahre Schlussakte von Helsinki – ein Grund zum Feiern? 45

Igor Iwanow
Europa braucht die OSZE – heute wie vor 40 Jahren 59

Ivica Dačić
40 Jahre OSZE – was der serbische Vorsitz
im Jubiläumsjahr erreichen will 67

Fred Tanner
Helsinki+40 und die Krise in der Ukraine 75

Jafar Usmanov
OSZE-Feldoperationen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses:
die Präsenz in Tadschikistan als Fallbeispiel 91

Lamberto Zannier
Die OSZE und Kapitel VIII der Charta der
Vereinten Nationen – ein Beitrag zum Weltfrieden
und zur internationalen Sicherheit 107

Steven Pifer
Die Beziehungen zwischen den USA und Russland
in der Ära Obama: vom Neustart zu erneutem Stillstand 123

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Hendrik Meurs
Mechanismen und Inszenierungen zur Absicherung
und Legitimation des Herrschaftssystems in Turkmenistan 141

Graeme Currie
Ausgeträumt: das schottische
Unabhängigkeitsreferendum von 2014 155

Adiyasuren Jamiyandagva
Die Mongolei und die OSZE 173

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

P. Terrence Hopmann
Die Vermittlertätigkeit der Minsk-Gruppe im
Berg-Karabach-Konflikt: der Umgang mit
einem „unlösbaren Konflikt“ 187

Themenschwerpunk: Die Krise in der und um die Ukraine

Claus Neukirch
Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine:
operative Herausforderungen und neue Horizonte 205

Graeme P. Herd
Russland und die Ukraine: Ein Sieg ist nicht möglich –
eine Niederlage ist keine Option 223

Tatyana Parkhalina
Was treibt Russland an? 243

Iryna Solonenko
Die ukrainische Zivilgesellschaft von der Orangen Revolution bis zum Euromaidan: die Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag 249

Pál Dunay
Die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die europäische und die euroatlantische Sicherheit – und was wir daraus lernen können 269

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Francesco Marchesano
Wahlbeobachtung als Streitpunkt zwischen der Russischen Föderation und dem BDIMR 297

Rüdiger Lüdeking
Militärische Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle in Europa vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise 311

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Shairbek Juraev
Die OSZE-Akademie: Engagement für langfristige und umfassende Sicherheit in Zentralasien 325

Außenbeziehungen und Einflüsse

Sebastian Schiek
Der Afghanistankonflikt als Machtressource für Zentralasien? 341

Loïc Simonet
Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühlings“ 357

Dimitar Paunov
Beruht die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE auf Gegenseitigkeit? 383

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 401

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 403

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2013/2014 421

Literaturauswahl zur OSZE 2013/2014 425

Abkürzungsverzeichnis 439

Autorenverzeichnis 447

Ursel Schlichting

Vorwort

Die OSZE hat 2014 erheblich an Bedeutung gewonnen und international lange Zeit ungekannte Anerkennung erfahren – der Anlass ist gleichwohl dramatisch. Maidan, die Krim, Donezk und Luhansk sind die Namen, die für die größte Krise in Europa nach dem Kalten Krieg stehen: „Was als nationale politische Krise in der Ukraine begann, hat sich zu einer Krise entwickelt, die die europäische Sicherheit bedroht. […] Die Risiken einer weiteren Eskalation und von Fehleinschätzungen stellen die größte Gefahr für die europäische Sicherheit der vergangenen mehr als zwanzig Jahre dar.“[1]

Die OSZE, die im Zuge des Konflikts 2014 zum „wichtigsten multilateralen Akteur“[2] wurde, verdankt ihre Aufwertung in erster Linie ihrer raschen Reaktion unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz auf die Ereignisse in der Ukraine. Die notwendigen Voraussetzungen dafür brachte sie allerdings bereits mit: ihren Charakter als Dialogforum, insbesondere für den Sicherheitsdialog, ihren inklusiven Teilnehmerkreis, ihr umfassendes Sicherheitsverständnis, aber auch die Tatsache, dass sie – anders als andere Akteure – nicht als direkt oder indirekt am Konflikt Beteiligter betrachtet wurde. Vor allem seit 2011 war zudem ihr Instrumentarium zur systematischen Frühwarnung und zur raschen Krisenreaktion sowie zur Dialogerleichterung, Mediation und Mediationsunterstützung verstärkt weiterentwickelt worden.[3]

Bereits im Februar 2014 leitete die OSZE unter dem Schweizer Vorsitz intensive Beobachtungs- und Vermittlungsbemühungen ein.[4] So ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Didier Burkhalter, am 24. Februar den Schweizer Diplomaten Tim Guldimann zu seinem Persönlichen Gesandten, der die Maßnahmen der Organisation in der Ukraine leiten und koordinieren sollte und bereits im Februar nach Kiew und Anfang März auf die Krim reiste. Ebenfalls bereits im März reisten die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) Astrid Thors und die OSZE-Medienbeauftragte Dunja Mijatović erstmals nach Kiew und auf die Krim, um sich per-

1 Wolfgang Ischinger, Die Ukraine-Krise und die Sicherheit Europas, in: FAZ.NET, 31. August 2014, unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/ukraine-die-ukraine-krise-und-die-sicherheit-europas-13128147.html.

2 Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen, unter: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_kompakt_OSZE_Ukraine_Waffenstillstand.pdf.

3 Vgl. Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 133-144.

4 Kontinuierlich aktualisierte Berichte, *Factsheets* und eine Chronologie zur Reaktion der OSZE auf die Krise unter: http://www.osce.org.

sönlich ein Bild von der Situation zu machen. Ende März entsandte die OSZE 15 internationale Experten im Rahmen eines Sonderprojekts des Projektkoordinators in der Ukraine, des *„National Dialogue Project“*, für vier Wochen nach Odessa, Charkiw, Luhansk, Dnepropetrowsk, Donezk und Lviv. Sie hatten den Auftrag, in Gesprächen mit Vertretern staatlicher Institutionen, lokaler Behörden und NGOs Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Maßnahmen zur Vermittlung und Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unternommen werden sollten, und Informationen, insbesondere über politische, humanitäre und Minderheiten betreffende Fragen, zu sammeln.

Bereits am 5. März 2014 hatten mehrere OSZE-Staaten unbewaffnete Militärbeobachter in die Ukraine entsandt, die in kleinen Teams militärische Aktivitäten im Süden und Osten des Landes beobachten und darüber berichten sollten, denen allerdings der Zugang zur Krim verwehrt blieb. Die Militärbeobachter wurden zwar formal im bilateralen Rahmen, d.h. im Namen ihrer Entsendeländer und auf Einladung der Ukraine, tätig. Die Einladung erfolgte jedoch an die Teilnehmerstaaten, die Kooperationspartner und das Konfliktverhütungszentrum der OSZE unter Berufung auf Kapitel III des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Kapitel III trägt den Titel „Verminderung der Risiken“ und ermöglicht die „freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten“ (Artikel 18) auf Einladung des betroffenen Staates. Bis zum 20. März hatten insgesamt 30 OSZE-Teilnehmerstaaten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter in die Ukraine entsandt. Seitdem halten sich kleinere aus unbewaffneten Militärexperten bestehende Inspektionsteams zur Fortsetzung der Verifikationsmaßnahmen unter dem Wiener Dokument sowohl in der Ukraine als auch in Russland auf.

Herzstück der OSZE-Beobachtertätigkeit in der Ukraine ist die Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine (*OSCE Special Monitoring Mission*, SMM), deren Entsendung am 21. März 2014 im Ständigen Rat der OSZE von allen 57 OSZE-Teilnehmerstaaten im Konsens beschlossen wurde[5] – ein Beschluss, den der Amtierende Vorsitz als „Meilenstein“ bezeichnet hat.[6] Die ersten Vorausgruppen trafen am 22. März in der Ukraine ein. Die anfänglich aus 100 internationalen zivilen Beobachtern bestehende Mission umfasst derzeit rund 380 Beobachter aus über 40 OSZE-Staaten und kann auf bis zu 500 Beobachter aufgestockt werden. Die Mission soll in Zusammenarbeit mit den OSZE-Durchführungsorganen, darunter der HKNM, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die OSZE-Medi-

5 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014.

6 Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine, Bern, 12 May 2014 – Brussels, 12 May 2014, Speech by the President of the Swiss Confederation, Mr Didier Burkhalter, at the Foreign Affairs Council of the European Union, CIO.GAL/78/14, 12. Mai 2014, S. 1.

enbeauftragte, sowie den Vereinten Nationen (VN), dem Europarat und anderen maßgeblichen Akteuren der internationalen Gemeinschaft über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet sowie über konkrete oder gemeldete Vorfälle Informationen sammeln und berichten, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, beobachten, Kontakt zu lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der Bevölkerung aufnehmen und den Dialog vor Ort erleichtern.[7] Das ursprünglich auf sechs Monate angelegte Mandat der Mission, das für das gesamte Territorium der Ukraine gilt, wurde im Juli 2014 bis zum März 2015 verlängert. Seit September 2014 gehört auch die Überwachung des Waffenstillstands zu den Aufgaben der Mission.

Am 30. Juli 2014 nahm eine aus 16 unbewaffneten Beobachtern bestehende Mission ihre Tätigkeit an den beiden russischen Grenzkontrollposten Donezk (nicht zu verwechseln mit der gleichnamigen ukrainischen Stadt) und Gukowo auf. Ihre Entsendung wurde am 24. Juli 2014 auf der Grundlage einer Gemeinsamen Erklärung („Berliner Erklärung") der Außenminister der Ukraine, Russlands, Frankreichs und Deutschlands vom 2. Juli[8] und auf Einladung des russischen Außenministers vom Ständigen Rat der OSZE beschlossen. Die Mission hat die Aufgabe, unter Einhaltung der Prinzipien der Unparteilichkeit und der Transparenz rund um die Uhr die Lage und grenzüberschreitende Bewegungen an den Kontrollposten zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten.[9] Das Mandat der Mission wurde zuletzt im Dezember 2014 um drei Monate bis zum 23. März 2015 verlängert.

Im Mai und Juni 2014 rief der Schweizer OSZE-Vorsitz zwei wichtige Vermittlungsinstrumente ins Leben: eine Serie von „Runden Tischen des nationalen Dialogs" im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im Mai und die Trilaterale Kontaktgruppe. Die hochrangig besetzten Runden Tische waren Teil eines vom Schweizer Vorsitz entworfenen Fahrplans zur Implementierung der von Vertretern der EU, der USA, der Ukraine und Russlands am 17. April auf dem Genfer Krisengipfel zur Ukraine abgegebenen „Genfer Erklärung".[10]

---

7 Vgl. Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, a.a.O. (Anm. 5), S. 1-2.

8 Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung, Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany, 2. Juli 2014, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html.

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1130, Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze, PC.DEC/1130, 24. Juli 2014.

10 Die Genfer Erklärung enthielt erste konkrete Schritte zur Deeskalation der Spannungen und zur Wiederherstellung der Sicherheit der Menschen in der Ostukraine. Dazu gehörten der Verzicht aller beteiligten Seiten auf jegliche Gewaltanwendung, die Entwaffnung aller illegalen bewaffneten Gruppen und die sofortige Aufnahme eines breiten nationalen Dialogs, der alle ukrainischen Regionen und politischen Körperschaften erreichen sollte. Vgl. European Union External Action, Joint Statement, Geneva Statement on Ukraine, Genf, 17. April 2014, unter: http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: tagesschau.de, Genfer Erklärung zur Ukrai-

Der Fahrplan sah vor, unverzüglich Gespräche auf hoher Ebene aufzunehmen, an denen Vertreter der ukrainischen Regierung und des ukrainischen Parlaments sowie Vertreter aus den Regionen teilnehmen sollten. Die Runden Tische wurden von den ehemaligen ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma und Leonid Krawtschuk geleitet, als Ko-Moderator wurde Botschafter Wolfgang Ischinger als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden benannt.[11] In den Gesprächen sollten u.a. der Status der russischen Sprache und eine Föderalisierung der Ukraine thematisiert werden. Im Mai fanden drei Runde Tische in Kiew, Charkiw und Mykolajiw statt.

Am 7. Juni ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini zu seiner Persönlichen Vertreterin in der aus Vertretern der Ukraine, Russlands und der OSZE bestehenden Trilateralen Kontaktgruppe, die sich als eines der wichtigsten Mediationsinstrumente erweisen sollte. Ende Juni traf die Kontaktgruppe auch erstmals mit Vertretern der prorussischen Separatisten zusammen. Die Kontaktgruppe sollte in regelmäßigen Treffen den Dialog zwischen der ukrainischen und der russischen Regierung ermöglichen und diplomatische Lösungen für den Konflikt erkunden.

Auf einem Treffen in Minsk einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe am 5. September auf ein zwölf Punkte umfassendes Protokoll, das auch von den Vertretern der Separatisten unterzeichnet wurde und u.a. einen sofortigen beidseitigen Waffenstillstand, eine Dezentralisierung der Macht in Form einer befristeten lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk sowie den Abzug von illegalen bewaffneten Kräften und militärischem Gerät vorsah. Der OSZE wurde außerdem die Aufgabe übertragen, den Waffenstillstand zu überwachen.[12] Das Protokoll wurde am 19. September im „Minsker Memorandum“ der Trilateralen Kontaktgruppe konkretisiert, dessen wesentlicher Punkt die Schaffung einer jeweils 15 Kilometer breiten Waffenstillstands- bzw. Sicherheitszone beiderseits der – allerdings nicht klar festgelegten – „Kontaktlinie“ der Konfliktparteien ist, die ebenfalls von der OSZE überwacht werden soll.[13]

Zu den weiteren Maßnahmen der OSZE zur Bearbeitung der Ukrainekrise gehörte eine Mission zur Bewertung der Menschenrechte (*Human Rights Assessment Mission*), die im März und April 2014 vom BDIMR und von der

---

ne im Wortlaut, 17. April 2014, unter: http://www.tagesschau.de/ausland/genfererklaerung100.html.

11 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine, a.a.O. (Anm. 6), S. 2-3.

12 Das russischsprachige Original des Minsker Protokolls findet sich unter: http://www.osce.org/home/123257, eine inoffizielle deutsche Übersetzung in: Ukraine-Analysen Nr. 136 vom 17. September 2014, S. 7-8, unter: http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen136.pdf.

13 Das russischsprachige Original des Minsker Memorandums findet sich unter: http://www.osce.org/home/123806, eine inoffizielle deutsche Übersetzung in: Ukraine-Analysen Nr. 137 vom 30. September 2014, S. 30, unter: http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen137.pdf.

Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten in der Ostukraine und auf der Krim durchgeführt wurde.[14]
Darüber hinaus entsandten sowohl das BDIMR als auch die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE Wahlbeobachtungsmissionen zu den Präsidentschaftswahlen am 25. Mai und zu den Parlamentswahlen am 26. Oktober 2014. Mit 100 Langzeitbeobachtern, die am 20. März ihre Tätigkeit aufnahmen, und 900 Kurzeitbeobachtern, die eine Woche vor den Wahlen folgten, war die Mission zur Beobachtung der Präsidentschaftswahlen die größte Wahlbeobachtungsmission, die das BDIMR jemals entsandt hatte.[15] Die zu den Parlamentswahlen entsandten 80 Langzeitbeobachter des BDIMR begannen ihre Arbeit am 19. September, am Wahltag waren zusätzlich 600 Kurzeitbeobachter im Einsatz.[16] Jeweils am Wahltag schlossen sich die Beobachter des BDIMR und der PV mit Beobachtern der Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der NATO sowie des Europäischen Parlaments zu einer internationalen Wahlbeobachtungsmission zusammen.
Besonders hervorzuheben ist schließlich der parallel zu allen genannten Maßnahmen laufende unermüdliche und intensive persönliche Einsatz des Amtierenden Vorsitzenden und des OSZE-Generalsekretärs Lamberto Zannier im Rahmen zahlreicher Reisen und Gespräche.

***

Der innerhalb der OSZE eingeleitete und mit hohen Erwartungen verbundene „Helsinki+40-Prozess“ sollte ursprünglich den einzigen diesjährigen Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs bilden. Ziel des Prozesses war es, angesichts des im Jahr 2015 anstehenden 40-jährigen Jubiläums der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte „Bilanz zu ziehen, Prioritäten zu definieren und der Arbeit an der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft neue Impulse zu geben. Allgemeiner gesagt kann der Helsinki+40-Prozess als Chance verstanden werden, die Relevanz der Grundwerte und Prinzipien der Organisation im 21. Jahrhundert zu demonstrieren.“[17] An die Gestaltung einer visionären Sicherheitsgemeinschaft ist derzeit nicht zu denken, der Prozess ist vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine nahezu zum Stillstand gekom-

14 Der Abschlussbericht wurde am 12. Mai 2014 veröffentlicht. OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, unter: http://www.osce.org/odihr/118476.

15 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Early Presidential Election, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 30. Juni 2014, S. 1, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549.

16 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Early Parliamentary Elections, 26 October 2014, OSCE/ ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 19. Dezember 2014, S. 1, unter: www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556.

17 Marcel Peško, Der Helsinki+40-Prozess: eine Gelegenheit zur Bewertung des umfassenden Sicherheitsmodells der OSZE im 21. Jahrhundert, in: OSZE-Jahrbuch 2013, a.a.O. (Anm. 3), S. 23-39, hier: S. 25.

men. Stattdessen steht der Konflikt selbst im Mittelpunkt nicht nur der internationalen Aufmerksamkeit, sondern auch der politischen Debatten in der OSZE. Ihre Relevanz hat die OSZE hingegen gerade im Ukrainekonflikt unter Beweis gestellt. Wir haben uns daher entschlossen, am ursprünglich geplanten Schwerpunkt, dem Helsinki-+40-Prozess, festzuhalten und diesen vor dem Hintergrund der Ukrainekrise zur Diskussion zu stellen. Zusätzlich wird der Ukrainekonflikt in einem zweiten Schwerpunktkapitel zentral behandelt. Der Konflikt spiegelt sich zudem in beinahe allen Einzelbeiträgen des Jahrbuchs wider.

Zuvor erinnern Reinhard Mutz und Götz Neuneck an den langjährigen Mitherausgeber des OSZE-Jahrbuchs, Jonathan Dean. Botschafter Dean, der im Januar 2014 verstorben ist, galt nicht nur allen, die ihn kannten, als kompetenter Kenner, Zeitzeuge und aktiver Gestalter der internationalen Beziehungen, sondern auch als liebenswerter und zuverlässiger Freund.

Den Auftakt des ersten Themenschwerpunkts, „Helsinki+40 und die Krise in der und um die Ukraine" bildet ein Beitrag, der die immensen Herausforderungen des Jahres 2014 aus der Sicht des Schweizer Vorsitzes ebenso anschaulich beschreibt wie die Reaktion der OSZE und für den wir Botschafterin Heidi Grau herzlich danken. Was läge näher, als das 40-jährige Jubiläum der Helsinki-Schlussakte zum Anlass für einen historischen Rückblick zu nehmen, dem Marianne von Grünigen und Hans-Jörg Renk, Zeitzeugen aller wichtigen Ereignisse des Helsinki-Prozesses, zunächst jedoch kritisch die Frage zugrunde legen, ob wir tatsächlich Grund zum Feiern haben. Fast wie eine direkte Antwort darauf wirkt die Feststellung des ehemaligen russischen Außenministers Igor Iwanow, Europa brauche die OSZE heute ebenso wie vor 40 Jahren. Im Anschluss daran stellt der designierte Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2015, Serbiens Außenminister Ivica Dačić, Serbiens Ziele für das Vorsitzjahr vor. Besonders anschaulich verbindet Fred Tanner beide Schwerpunktthemen des vorliegenden Jahrbuchs in seinem detaillierten Beitrag über die Auswirkungen der Ukrainekrise auf den Helsinki+40-Prozess. Am Fallbeispiel Tadschikistan untersucht anschließend Jafar Usmanov die Rolle und die strukturelle Transformation der Feldoperationen der OSZE im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses und plädiert dafür, „eine Feldmission der vierten Generation zu entwickeln, die sämtliche positiven Erfahrungen der vorausgegangenen Generationen in sich vereint". OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier erörtert im letzen Beitrag zum ersten Themenschwerpunkt die Bedeutung der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Außerhalb des Schwerpunkts, aber ebenfalls im Kapitel zur europäischen Sicherheit, lässt Steven Pifer die jüngsten Entwicklungen in den Beziehungen zwischen den USA und Russland Revue passieren und setzt damit die Diskussion fort, die im OSZE-Jahrbuch 2013 begonnen worden war.[18] In dem vorsichtig optimis-

18 Victor Mizin, Die russisch-amerikanischen Beziehungen jenseits der Neustart-Politik, in: OSZE-Jahrbuch 2013, a.a.O. (Anm. 3). S. 41-58.

tischen Beitrag arbeite Pifer Bereiche heraus, in denen die Interessen beider Länder derart übereinstimmen könnten, dass es auch in Zukunft möglich sein wird, miteinander im Gespräch zu bleiben und zusammenzuarbeiten.
Der größte Teil des Abschnitts über Konfliktprävention und Streitschlichtung befasst sich ebenfalls mit der Ukrainekrise und bildet damit den zweiten Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2014. Claus Neukirch, stellvertretender Direktor des Konfliktverhütungszentrums für die Unterstützung von Einsätzen und damit zu einem großen Teil verantwortlich für die Planung der Sonderbeobachtermission, beschreibt in seinem Beitrag die operativen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Entsendung der SMM, weist aber auch auf neue Möglichkeiten hin, die sich daraus für die OSZE ergeben könnten. Er hebt dabei vor allem die große Einsatzbereitschaft und Motivation der OSZE-Mitarbeiter und die Flexibilität der Organisation hervor. Im Mittelpunkt der sich daran anschließenden Analyse von Graeme P. Herd stehen die mit der Ukraine verbundenen strategischen Überlegungen Russlands. Spätestens seit der Annexion der Halbinsel Krim und der verdeckten Einmischung Russlands in die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Ostukraine muss sich die russische Führung dem Vorwurf stellen, internationale Regeln gebrochen zu haben. Auch wenn es dafür keine Entschuldigungen gibt, so gibt es dennoch Erklärungen für Moskaus Verhalten, die in mehreren von Russland als demütigend empfundenen unilateralen Schritten des Westens zu suchen sind.[19] Tatyana Parkhalina stellt solche möglichen Erklärungen dar und zeigt Russlands Befindlichkeiten und mögliche Beweggründe für sein Handeln auf. Iryna Solonenko beschreibt im Anschluss daran die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft nach der Orangen Revolution und ihre Rolle in der aktuellen Krise. Pál Dunay fragt schließlich nach den Gründen für den Prestigegewinn der OSZE und nach den Lehren, die aus der Ukrainekrise für die europäische und die euroatlantische Sicherheit gezogen werden können.
Außerhalb des Themenschwerpunkts befasst sich P. Terrence Hopmann ebenfalls mit der praktischen Tätigkeit der OSZE im Bereich Konfliktprävention und Streitschlichtung, indem er die Vermittlertätigkeit der Minsk-Gruppe im Berg-Karabach-Konflikt detailliert untersucht, bevor er einige eigene bemerkenswerte Lösungsvorschläge zur Diskussion stellt.
Im Kapitel über die Entwicklungen in einzelnen Teilnehmerstaaten und deren multilaterales Engagement veranschaulicht Hendrik Meurs Mechanismen zur Legitimierung von Herrschaft am Beispiel Turkmenistans; Graeme Currie geht den Gründen für das Scheitern des schottischen Unabhängigkeitsreferendums nach und Adiyasuren Jamiyandagva skizziert die Motive der Mongolei für den Beitritt zur OSZE und erläutert ihre Erwartungen an die Organisation.

---

19 Vgl. hierzu z.B. Reinhard Mutz, Die Krimkrise und der Wortbruch des Westens, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2014, S. 5-10.

Im Rahmen der menschlichen Dimension diskutiert Francesco Marchesano die Gründe für den seit langer Zeit schwelenden Streit zwischen Russland und dem BDIMR über das Thema Wahlbeobachtung. In der politisch-militärischen Dimension kam kurz nach dem Ausbruch des Ukrainekonflikts angesichts seiner vermeintlichen Folgen Resignation auf; es wurde befürchtet, dass die Fortsetzung oder Wiederbelebung der Rüstungskontrolle nun in weite Ferne gerückt sei. Bald jedoch kam man zu einer anderen Erkenntnis. So stellt Rüdiger Lüdeking fest, dass die OSZE „in der Krise ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt" und „die Nutzung des in ihrem Rahmen vorhandenen rüstungskontrollpolitischen Instrumentariums zur kooperativen Erstellung eines objektiven Lagebildes und zur Deeskalation eine zentrale Rolle gespielt" habe. Er kommt zu dem Schluss, dass „angesichts der wachsenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis und des durch die Ukraine-Krise demonstrierten erhöhten Risikos, dass Konflikte wieder militärisch ausgetragen werden […] die rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen gerade jetzt wieder verstärkt werden" müssen.
Im Abschnitt über OSZE-Institutionen und Strukturen erörtert Shairbek Juraev den Beitrag, den die OSZE-Akademie in Bischkek zur Sicherheit in Zentralasien leistet.
Und schließlich stellt Sebastian Schiek die Frage, ob und in welcher Weise der Afghanistankonflikt zentralasiatischen Regierungen als Machtressource dienen kann, während Loïc Simonet die Beziehungen der OSZE zu ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühling" einer kritischen Analyse unterzieht. *Last but not least*, geht Dimitar Paunov den Bedingungen für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE nach.

***

Der eingangs gegebene kurze Überblick über die seit Februar 2014 von der OSZE eingeleiteten Vermittlungsbemühungen und ihre Beobachtertätigkeit belegen nicht nur die Handlungsfähigkeit der OSZE in einer schweren Krise, sondern zeigen auch auf, über welch ein umfangreiches Instrumentarium zur Konfliktbearbeitung die OSZE heute verfügt. Ob die OSZE die mit ihrer raschen und umfassenden Reaktion geweckten hohen Erwartungen auf Dauer erfüllen kann, ist jedoch ungewiss. Die Ukrainekrise verdeutlicht die Relevanz und die Stärken der OSZE, zeigt aber auch ihre Grenzen. So ist der im September vereinbarte Waffenstillstand höchst brüchig. Immer wieder kommt es in den betroffenen Regionen zu heftigen Kämpfen. Zwischen dem 6. September und 31. Oktober, in den ersten acht Wochen nach dem Waffenstillstand, wurden laut einem Bericht des Büros des Hohen Kommissars der VN für Menschenrechte durchschnittlich 13 Menschen pro Tag getötet, schwere Menschenrechtsverletzungen halten an.[20] Auch die OSZE-Beobach-

20 Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine, 15. November 2014, S. 4-7, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_seventh_reportUkraine20.11.14.pdf.

ter selbst geraten oftmals in Gefahr. Die Vereinbarungen von Minsk sind in wichtigen Passagen noch unklar, so z.B. hinsichtlich der Kontaktlinie und der Gestaltung des Sonderstatus der abtrünnigen Regionen.

Es ist eine Binsenweisheit, dass die OSZE nur so stark ist und so viel tun kann, wie ihre Teilnehmerstaaten zulassen, und auch erprobte Mechanismen und Instrumente zur Beobachtung und zur politischen Vermittlung kann sie – mit wenigen Ausnahmen – nur einsetzen, wenn alle Teilnehmerstaaten das wünschen und dem Einsatz zustimmen. Über Druckmittel oder wirtschaftliche Anreize, mit denen sie spürbaren Einfluss auf schwerbewaffnete und kaum kompromissbereite Konfliktparteien nehmen könnte, verfügt sie kaum. Umgekehrt erhöht gerade die notwendige einhellige Zustimmung aller Teilnehmerstaaten zu ihren Maßnahmen die Legitimität der OSZE als multilateraler und internationaler Akteur. So signalisierte die Zustimmung Russlands zur Entsendung der Sonderbeobachtermission und zur Stationierung einer Beobachtermission an zwei russischen Grenzkontrollpunkten, dass Moskaus Interesse an gesamteuropäischer Sicherheit, an Kooperation und nicht zuletzt an der Aufrechterhaltung des sicherheitspolitischen Dialogs nicht vollständig erloschen ist.

Es mag das Zusammenspiel der Demonstration politisch-militärischer Entschlossenheit, wirtschaftlicher Sanktionen und des politischen Dialogs sein, das letztendlich Wirkung zeigt. Aber auch wenn eine tragfähige politische Lösung noch in weiter Ferne liegt und die Waffenruhe brüchig ist: „Zu der Politik, die Ukraine-Krise durch Verhandlungen zu regeln, gibt es keine Alternative, auch wenn dies einen längeren Atem braucht.“[21]

21 So Botschafter Hansjörg Eiff in: Boris Georgievski, Eiff: „Russland will seine Position in Südosteuropa stärken“, DW, 23, November 2014, unter: http://www.dw.de/eiff-russland-will-seine-position-in-s%C3%BCdosteuropa-st%C3%A4rken/a-18078920.

Reinhard Mutz/Götz Neuneck

Spiritus Rector und Mann der ersten Stunde. Zum Gedenken an Jonathan Dean

Am 14. Januar 2014, fünf Monate vor Vollendung seines neunzigsten Lebensjahres, starb Botschafter Jonathan Dean in seiner Heimatstadt Mesa, Arizona. Der Spitzendiplomat im Ruhestand gehörte zu den Gründervätern des OSZE-Jahrbuchs. Ohne sein Engagement wäre es schwieriger geworden, aus dem Jahrbuch die erfolgreiche Publikation zu entwickeln, die es heute ist. Mit seinem Beitrag über die OSZE-Politik der Vereinigten Staaten aus dem Jahr 1995[1] gehörte er auch zu den Autoren des allerersten Jahrbuchs überhaupt. Als dem deutschsprachigen Jahrbuch 1996 eine englisch- und eine russischsprachige Ausgabe folgten, trat er dem Kreis der internationalen Mitherausgeber bei. Seither begleitete er die Redaktion und das Herausgeber-Kollegium mit Themen- und Autorenvorschlägen, mit fachkundigen Kommentaren und seiner umfangreichen Sachkenntnis.

Mitte der neunziger Jahre befand sich die OSZE in einer komplizierten Lage. Die Einlösung der hochfliegenden Erwartungen an eine postkonfrontative Sicherheitspolitik ließ auf sich warten. Im Kaukasus und auf dem Balkan sprachen die Waffen. Das Rollenbild der OSZE als Ideenschmiede für ein neues Europa traf auf zunehmende Skepsis. Manches Vorhaben blieb in den Anfängen stecken. Ein markantes Beispiel ist der „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit". Dazu schrieb Jonathan Dean im OSZE-Jahrbuch 1996 eine scharfsichtige Analyse. Sie gilt bis in unsere Tage als ein wichtiger Referenztext.[2]

Zur Vorgeschichte des Dokuments hielt er fest: „Frankreich, stets bestrebt, die Sicherheitsordnung nach dem Ende des Kalten Krieges zu konsolidieren und einen Rückfall zu verhindern, schlug 1992 vor, die Sicherheitsverpflichtungen der KSZE in Vertragsform zu kodifizieren. Die Vereinigten Staaten waren zu jenem Zeitpunkt bereits besorgt um die Zukunft der NATO nach dem Kalten Krieg und befürchteten eine potentielle Konkurrenz für die NATO durch die französischen Bemühungen, die WEU auszubauen. Sie reagierten daher ungehalten auf den französischen Vorschlag, einen neuen Vertrag abzuschließen, im Glauben, dass die Realisierung dieses französischen Projekts den Status der OSZE aufwerten und sie zu einem gefährliche-

1 Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE – Im Wechsel von Förderung und „wohlwollender Vernachlässigung", in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 99-108.

2 Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex – eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 309-318.

ren Konkurrenten für die NATO machen könnte. Wieder einmal in der Zwickmühle zwischen seinen beiden wichtigsten Verbündeten Frankreich und Amerika schlug Deutschland als Kompromiss die Idee eines politisch bindenden Verhaltenskodex für die Streitkräfte der OSZE-Teilnehmerstaaten vor. Dieser Vorschlag fand 1992 auf der Überprüfungskonferenz in Helsinki Zustimmung."[3]

Keine Frage, gemessen am ursprünglichen Anspruch war die Verabschiedung lediglich eines rechtlich unverbindlichen Leitfadens ein enttäuschendes Ergebnis. Nicht ohne sarkastischen Unterton resümierte Dean: Der Kodex „gesellt sich zu anderen OSZE-Projekten und -Konzepten, die auf den Tag warten, an dem die OSZE ausreichend Gewicht erlangt haben wird, um die Implementierung ihrer eigenen Beschlüsse und Prinzipien mit mehr Nachdruck und Autorität durchzusetzen".[4] Daran hat sich in den folgenden fast zwei Jahrzehnten nichts geändert. Nur kennen wir heute genauer den Preis des Scheiterns.

Jonathan Deans frühester Kontakt mit der Welt des Krieges und des Militärs führte den knapp Zwanzigjährigen nach Europa. Er nahm an der alliierten Landung in der Normandie teil und blieb bei der *US Army*, bis deren Vormarsch die Elbe erreicht hatte. Zurück in der Heimat studierte er an der *Harvard* und der *Columbia University*, seinen PhD erwarb er in Politikwissenschaften an der *George Washington University*. Seine diplomatische Laufbahn begann 1950 in Bonn als Verbindungsoffizier zwischen der *US High Commission* und der Bundesregierung. Er half beim Aufbau der Bundeswehr und beim Beitritt der Bundesrepublik zur NATO, bevor er von 1956 bis 1960 im *State Department* als *Desk Officer* für Ostdeutschland fungierte. Weitere diplomatische Posten bekleidete er als *Political and Economic Officer* an der amerikanischen Botschaft in Prag (1961-1962) und als *Principal Officer* am amerikanischen Konsulat in Elisabethville, Katanga, dem heutigen Lubumbashi, Demokratische Republik Kongo (1962-1964), zur Zeit der Sezession Katangas und des *Peacekeeping*-Einsatzes der Vereinten Nationen im Kongo. Später war er Stellvertretender Direktor des *Office of United Nations Political Affairs* im *State Department*, wo er sich mit *Peacekeeping* und Wirtschaftssanktionen befasste.[5]

Als Diplomat, Wissenschaftler und Autor war Dean eine Ausnahmeerscheinung unter seinen Kollegen im Auswärtigen Dienst der USA. Die beiden prominentesten Funktionen, die er wahrnahm, machen deutlich, worin diese Sonderstellung bestand. Ab 1968 arbeitete Dean als Botschaftsrat an der amerikanischen Botschaft in Bonn und nahm später als Stellvertreter von Botschafter Kenneth Rush an den Verhandlungen über das Berlin-Abkom-

3 Ebenda, S. 310.
4 Ebenda. S. 318.
5 Biografische Details, Schlüsselaufsätze und Fotos sind zusammengefasst in dem hervorragenden Band von Hans Günter Brauch und Teri Grimwood (Hrsg.), Jonathan Dean – Pioneer in Détente in Europe, Global Cooperative Security, Arms Control and Disarmament, Cham 2014.

men teil. Gemeinsam mit Egon Bahr und Valentin Falin bildete Rush eine Art Lenkungsausschuss im Hintergrund der Viermächteverhandlungen über Berlin. Jonathan Dean übernahm die Koordination dieses informellen Dreiergremiums auf der Arbeitsebene. Die Aufgabe des Gremiums bestand darin, sich über prioritäre Verhandlungsziele auszutauschen, ehe sie auf dem offiziellen Konferenztisch lagen, Unvereinbarkeiten zu erkennen und mögliche Einigungshindernisse beizeiten aus dem Weg zu räumen.[6]

War das Berlin-Abkommen, das daraus hervorging, die wahrscheinlich fruchtbarste Übereinkunft aus der Ära der Entspannungspolitik, so illustriert es zugleich, wie Jonathan Dean seine Aufgabe als Diplomat an der Frontlinie des Ost-West-Konflikts verstand. Sicherheit, um die es damals den Akteuren beiderseits der Blockgrenze vordringlicher ging als um jedes andere politische Anliegen, lässt sich auf verschiedene Weise erwerben. Man kann sich hinter höher und höher aufgetürmten Rüstungsmauern verschanzen. Oder man kann versuchen, Streitherde mit hohem Gewaltrisiko durch Interessenausgleich und Kompromiss zu entschärfen. Für die zweite Methode steht exemplarisch der Viermächte-Konsens vom 3. September 1971 über Berlin, auf den Dean seither immer wieder verwiesen hat.

Von 1978 bis 1981 leitete er im Rang eines Botschafters die amerikanische Delegation bei den Wiener Gesprächen über die Verminderung konventioneller Streitkräfte in Mitteleuropa (*Mutual and Balanced Force Reduction*, MBFR). Deren Ziel war es, die groteske Überrüstung unseres Kontinents abzubauen – schrittweise, kontrolliert, verifizierbar und auf Gegenseitigkeit beruhend. Im Erfolgsfall wäre, wie bei der Berlin-Regelung, der Sicherheitsnutzen beiden Konfliktparteien zugutegekommen. Aber einigen Schlüsselmächten lag mehr am Dornröschenschlaf der Verhandlungen als an einem Verhandlungsergebnis. Deans Engagement auf diesem Feld blieb unbelohnt. Immerhin mündeten die erfolglosen MBFR-Beratungen 1989 in die materiell und geographisch erweiterten Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), den KSE-Prozess.

Nach der Wahl Ronald Reagans zum US-Präsidenten schied Dean aus dem diplomatischen Dienst seines Landes. Es folgten Tätigkeiten in verschiedenen institutionellen Zusammenhängen, darunter die *United Nations Association*, die *Carnegie Endowment for International Peace*, der *Council for a Livable World* und das *Global Action to Prevent War Project* der *Rutgers University Law School.* Von 1984 bis 2007 war er als *Global Security Adviser* bei der *Union of Concerned Scientists* in Washington, D.C., tätig, wo er sich analytisch wie konzeptionell mit der Entspannungsära in Europa, der nuklearen und konventionellen Abrüstung sowie den Implikationen kooperativer Sicherheit auseinandersetzte. Binnen Kurzem erwarb er den Ruf eines führen-

6 Siehe dazu ausführlich das von Charles Stuart Kennedy über einen längeren Zeitraum (erstes Interview: 8. Juli 1997) im Rahmen des Foreign Affairs Oral History Project der Association for Diplomatic Studies and Training durchgeführte Interview mit Jonathan Dean, unter: http://www.adst.org/OH%20TOCs/Dean,%20Jonathan.toc.pdf.

den Experten auf den Gebieten der Konfliktreduktion, der Krisenprävention und der Rüstungskontrolle. Dazu beigetragen hatte die nunmehr größere Freiheit, auch mit eigenen Arbeiten hervorzutreten. Zu seinen wichtigsten Veröffentlichungen zählen die Bücher *Watershed in Europe: Dismantling the East-West Military Confrontation* (1986), *Meeting Gorbachev's Challenge: How to Build Down the NATO-Warsaw Pact Confrontation* (1989) und *Ending Europe's Wars: Continuing Search for Peace and Security* (1994).[7]

Fast erklärt sich von selbst, was Jonathan Dean und das IFSH so leicht ins Gespräch finden ließ: Seine und unsere Fragen glichen sich zum Verwechseln. Mancher Workshop am Falkenstein, manche internationale Tagung im Hamburger Rathaus hat in den achtziger und neunziger Jahren von seinen geschliffenen Beiträgen profitiert. Das im Umbruch befindliche Europa brauchte neue Wege und andere Instrumente, um Frieden sicherer und Sicherheit friedlicher zu gestalten – das war unsere gemeinsame Überzeugung.

Jonathan Dean bleibt im Gedächtnis als erfahrener, stets hilfsbereiter Kollege, der weit mehr war als ein gelegentlicher Gast. Er begleitete unsere Arbeit kontinuierlich über Jahre. Sein Rat war gefragt, was den kritischen Kommentar durchaus einschloss. Denn nur er verfügte über die profunde Kenntnis der den nationalen und internationalen Sicherheitsbürokratien eigenen Wahrnehmungsmuster und Denkstile. Ein Dean-Vorwort in einer IFSH-Publikation galt als besonderes Gütesiegel. Und USA-Novizen des Instituts durften auf eine sachkundige Führung durch das politische Washington hoffen. All dies ist nun Erinnerung und zugleich Ermunterung der nachfolgenden Generationen, seine Arbeit fortzusetzen.

7 Eine Bibliographie findet sich in dem von Hans Günter Brauch und Teri Grimwood herausgegebenen Sammelband, a.a.O. (Anm. 5), S. 25-33.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit
Themenschwerpunkt: Helsinki+40 und die Krise in der und um die Ukraine

*Heidi Grau**

Der Schweizer OSZE-Vorsitz 2014: zwischen „Routine“ und „Krise“

Die Schweiz und die OSZE – eine besondere Beziehung

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihre Nachfolgerin, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), nehmen in der Außenpolitik der Schweiz eine Sonderstellung ein. Die OSZE ist zum einen die einzige europäische regionale Sicherheitsinstitution, in der die Schweiz, die weder der NATO noch der EU angehört, ein vollberechtigter Teilnehmerstaat ist.

Zum anderen hatte die Schweiz historisch betrachtet eine wichtige Brückenbildungsfunktion innerhalb der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) in der KSZE[1] und trug zur Vertrauensbildung zwischen den Blöcken des Kalten Krieges bei.

Die Schweiz stand daher dem Gedanken, 2014 zum zweiten Mal in der Geschichte der Organisation den OSZE-Vorsitz zu übernehmen, aufgeschlossen gegenüber. Sie ist der erste Teilnehmerstaat, der den Vorsitz der Organisation zweimal ausübte, nachdem sie ihn bereits 1996 innegehabt hatte.

Im Vorfeld der Nominierung der Schweiz für den OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 einigten sich die Teilnehmerstaaten erstmals in der Geschichte der OSZE auf zwei aufeinanderfolgende Vorsitze: Gleichzeitig mit der Schweiz für 2014 wurde Serbien für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2015 nominiert. Mit diesem Arrangement wollten die Schweiz und Serbien mehr Kontinuität und Berechenbarkeit an der Spitze der Organisation gewährleisten. Die angestrebte Kontinuität wurde durch die Ausarbeitung und Präsentation eines gemeinsamen Arbeitsplans, in dem die übergreifenden Prioritäten beider Vorsitze festgelegt waren, institutionalisiert.

Im Zuge der Vorbereitungen auf den Vorsitz legte die Schweiz zehn konkrete Schwerpunkte unter dem übergeordneten Motto „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ fest. Die Arbeitsabläufe und Ziele dieser Schwerpunkte bilden den Rahmen für den im vorliegenden Beitrag später beschriebenen „Routinevorsitz“.

Die Ereignisse in der und um die Ukraine, die bereits Ende 2013 begonnen hatten, schufen jedoch auch die Bedingungen für den zuvor zu behandelnden

---

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder, die nicht notwendigerweise mit der offiziellen Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übereinstimmen. Die Autorin bedankt sich bei Jean-Marc Flükiger und den Mitgliedern der Task Force OSZE-Vorsitz für ihre Unterstützung. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis zum 31. Dezember 2014.

1 Die Gruppe bestand aus Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Österreich, San Marino, Schweden und Zypern.

„Krisenvorsitz“,[2] in dessen Mittelpunkt von Anfang an das Krisenmanagement und die Suche nach Lösungen standen. Bis zum 25. Dezember 2014 hatte die Krise 4.771 Menschen, darunter die 298 Insassen von Flug MH17, das Leben gekostet, 10.360 Verletzte gefordert, 610.413 Menschen im eigenen Land vertrieben und 593.609 Menschen zur Flucht in die Nachbarländer gezwungen.[3]
Der vorliegende Beitrag befasst sich mit beiden Facetten des schweizerischen OSZE-Vorsitzes 2014, mit den Erfolgen und den noch immer bestehenden Herausforderungen.

Der Krisenvorsitz: der Gebrauch des „OSZE-Werkzeugkastens“

In Übereinstimmung mit Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 zum Konfliktzyklus, der den OSZE-Vorsitz, die Durchführungsorgane der OSZE und die OSZE-Teilnehmerstaaten ersucht, „rasch und in größtmöglichem Maße alle verfügbaren Instrumente und Verfahren einzusetzen, die auf eine bestimmte Krise oder Konfliktsituation anwendbar sind“, machte die OSZE in vollem Umfang Gebrauch von ihrem „Werkzeugkastens“. Dazu gehörten Maßnahmen des Schweizer Vorsitzes, der Institutionen und des Sekretariats zur Lösung der Krise in der und um die Ukraine sowie weitere Instrumente. Die verschiedenen Instrumente, die während des Krisenvorsitzes zum Einsatz gekommen sind, werden im folgenden Abschnitt vorgestellt.
Im Ringen um eine diplomatische Lösung intervenierte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Didier Burkhalter, persönlich mehrfach auf Präsidenten- und Ministerebene. Dass der Amtierende Vorsitzende 2014 gleichzeitig Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft war, kann als Glücksfall für die OSZE betrachtet werden, da es ihm dadurch möglich war, nicht nur Kontakt zu den Außenministern, sondern auch zu den Staatschefs herzustellen. Der Amtierende Vorsitzende ernannte zudem mehrere Sondergesandte und Sonderbeauftragte, die den Vorsitz in unterschiedlichen Verhandlungsformaten vertraten, darunter die Trilaterale Kontaktgruppe, der hochrangige Vertreter der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE angehörten.
Der Vorsitz machte außerdem ausgiebigen Gebrauch von Pressemitteilungen. Mit 69 Erklärungen des Amtierenden Vorsitzenden, sieben Erklärungen der Trilateralen Kontaktgruppe, einem Statement des Persönlichen Gesandten des Amtierenden Vorsitzenden, einer gemeinsamen Erklärung des Persönlichen Gesandten des Amtierenden Vorsitzenden, der Hohen Kommissarin der

2 Die Unterscheidung zwischen „Routinevorsitz“ und „Krisenvorsitz“ geht zurück auf: Janne Taalas/Kari Möttölä, Der Geist von Helsinki 2.0 – der finnische OSZE-Vorsitz 2008, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 351-366.

3 Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Ukraine Situation report No. 22 as of 26 December 2014, unter: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep 22 - Ukraine - 26 December_ FINAL.pdf.

OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit sowie einer Erklärung des Vorsitzenden des Ständigen Rates (Stand: 31. Dezember 2014) erhielt die Schweiz während des gesamten Vorsitzjahres eine hohe Sichtbarkeit aufrecht und zeigte im Zusammenhang mit der Krise eine starke Präsenz.

Initiativen des Schweizer Vorsitzes und die Einrichtung der Sonderbeobachtermission

Die erste Phase der Krise: „Euromaidan"

Als der damalige ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch sich im November 2013 weigerte, ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union zu unterzeichnen, löste dies in der Hauptstadt Kiew und anderen ukrainischen Städten eine Welle von Protesten aus, die unter der Bezeichnung „Euromaidan" bekannt wurden.

Die Schweiz übernahm den Vorsitz somit in einer angespannten Lage: Das Kiewer Rathaus war seit dem 1. Dezember 2013 von Demonstranten besetzt. In diesem Zusammenhang kam es während der Proteste erstmals zu Menschenrechtsverletzungen durch Polizei- und Sicherheitskräfte – genau zu dem Zeitpunkt, als die OSZE am 5. und 6. Dezember in Kiew ihr 20. Ministerratstreffen abhielt.

Mitte Januar verabschiedete das ukrainische Parlament mehrere Gesetze zur Verschärfung des Demonstrationsrechts. Nach dem Tod zweier Demonstranten und dem Auffinden der Leiche eines bekannten Aktivisten stürmten Demonstranten regionale Regierungsgebäude in der Westukraine.

Am 24. Januar traf der Amtierende Vorsitzende Burkhalter am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos mit dem damaligen ukrainischen Ministerpräsidenten Mykola Asarow zusammen und sprach mit ihm über mögliche Maßnahmen, die die OSZE ergreifen könnte, um zur Lösung der Krise beizutragen. Der Amtierende Vorsitzende bot an, das Know-how der OSZE zur Verfügung zu stellen, um einen Dialog zwischen Regierung und Opposition in Gang zu setzen, und schlug eine Reihe möglicher mittel- bis langfristiger Maßnahmen wie z.B. Wahlunterstützung vor. Wenige Tage später trat Ministerpräsident Asarow zurück und das ukrainische Parlament setzte die Gesetze zur Einschränkung des Demonstrationsrechts wieder außer Kraft.

Am Rande der Eröffnungsfeier der Olympischen Winterspiele in Sotschi am 7. Februar erörterte der Amtierende Vorsitzende die Lage in der Ukraine mit Präsident Janukowitsch und bekräftigte die Bereitschaft der OSZE, das Land bei der Lösung der Krise zu unterstützen. Einige Tage zuvor hatte der Amtierende Vorsitzende den ukrainischen Außenminister Leonid Koschara sowie mehrere Oppositionsführer am Rande der Münchner Sicherheitskonferenz getroffen.

Mitte Februar schien sich die Lage zu bessern. Alle 234 Demonstranten, die seit Dezember festgenommen worden waren, wurden freigelassen, und das

seit dem 1. Dezember besetzte Kiewer Rathaus wurde ebenso wie andere öffentliche Gebäude in den Regionen von den Besetzern wieder verlassen. Der Schweizer Vorsitz, vertreten durch den Schweizer Botschafter in der Ukraine, fungierte als Garant und unparteiischer Zeuge der Übergabe.
Doch die Atempause war nur von kurzer Dauer: Am 18. Februar flammten die gewaltsamen Auseinandersetzungen wieder auf; 18 Menschen starben und Hunderte wurden verletzt. Die Lage spitzte sich zwei Tage später weiter zu, als 88 Menschen von Heckenschützen, die auf die schutzlosen Demonstranten schossen, getötet wurden. Der Amtierende Vorsitzende drängte die ukrainische Regierung in einem Telefongespräch mit Außenminister Koschara, ihr Möglichstes zu tun, um die gefährliche Situation im Lande zu entschärfen, und bot eine Reihe von Maßnahmen zur Beendigung der Gewalt und zur Wiederbelebung politischer Gespräche an. Zu dem angebotenen Maßnahmenpaket gehörten die Ernennung eines unparteiischen internationalen Vermittlers, der möglicherweise mit einer geachteten ukrainischen Persönlichkeit zusammenarbeiten könnte, sowie die Entsendung eines internationalen Expertenteams zur Feststellung des Sachverhalts im Zusammenhang mit gewaltsamen Vorfällen und Menschenrechtsverletzungen.
Am 21. Februar unterzeichneten Präsident Janukowitsch und Vertreter der Opposition eine Kompromissvereinbarung, die von den Außenministern Deutschlands, Polens und Frankreichs sowie einem Sondergesandten der Russischen Föderation vermittelt worden war.
Doch bereits am nächsten Tag änderte sich die Lage radikal: Präsident Janukowitsch tauchte ab, gleichzeitig übernahmen Demonstranten die Kontrolle über die Gebäude der Präsidialverwaltung. Das Parlament beschloss daraufhin die Amtsenthebung Janukowitschs und setzte für den 25. Mai Präsidentschaftswahlen an. Julia Timoschenko, Präsident Janukowitschs langjährige Widersacherin, wurde aus dem Gefängnis entlassen.
Drei Tage später wandte sich der Amtierende Vorsitzende auf der Suche nach einer Lösung der Krise an den UNO-Sicherheitsrat und schlug die Einrichtung einer internationalen Kontaktgruppe vor, die die Koordination und die Weitergabe von Informationen hinsichtlich der Krise in der und um die Ukraine gewährleisten sollte. Erstmals äußerte der Amtierende Vorsitzende auch die Idee, eine Beobachtermission in die Ukraine zu entsenden.[4] Bei dieser Gelegenheit kündigte er ebenfalls die Ernennung des Schweizer Botschafters in Deutschland, Tim Guldimann, zu seinem Persönlichen Gesandten für die Ukraine an, der den Auftrag erhielt, laufende und geplante Maßnahmen der OSZE zu koordinieren.

---

4 Zur Einrichtung der Sonderbeobachtermission siehe Thomas Greminger, Wie die OSZE-Beobachtermission in der Ukraine zustande kam, in: Swiss Peace Supporter, Juni 2014, S. 24-25, unter: http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/tools/webarchiv/archiv_2010/swiss.parsys.38978.downloadList.92820.DownloadFile.tmp/20142swisspeacesupporter.pdf.

Die zweite Phase der Krise: die Annexion der Krim

Am 28. Februar tauchten nicht identifizierte Bewaffnete in Kampfuniform an den beiden wichtigsten Flughäfen der Krim auf. Gemeinsam mit Botschafter Guldimann reiste OSZE-HKNM Astrid Thors Anfang März auf die Krim. Sie führten intensive Gespräche mit Vertretern des Krim-Parlaments, der öffentlichen Verwaltung und der Zivilgesellschaft, einschließlich der Gemeinschaft der Krimtataren. In einer Presseerklärung beschrieb Guldimann die Lage als „ruhig, aber sehr gespannt".

Der Amtierende Vorsitzende setzte unterdessen seine direkten diplomatischen Bemühungen zur Einsetzung einer internationalen Beobachtermission in der Ukraine in einem Telefongespräch mit dem Präsidenten der Russischen Föderation Vladimir Putin fort. Verhandlungen über eine Beobachtermission hatten in Wien zwar bereits begonnen, waren aber ins Stocken geraten. In dem Gespräch zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und Präsident Putin ging es in erster Linie um eine OSZE-Beobachtermission, wobei der Amtierende Vorsitzende hervorhob, dass ein möglichst früher Konsens über ihre Entsendung wichtig sei, um die Sicherheitslage zu verbessern. Sie sprachen auch über die Einrichtung einer internationalen Kontaktgruppe zur Ukraine und über mögliche Modalitäten für ihr Zustandekommen. Das Gespräch trug erheblich zur Aufhebung der Blockade in den Wiener Verhandlung bei.

Das Referendum über den zukünftigen Status der Krim vom 16. März wurde nach Angaben der Veranstalter von 97 Prozent der Abstimmenden unterstützt. Der Amtierende Vorsitz hatte das Referendum zuvor mit den Worten verurteilt, es verstoße gegen die ukrainische Verfassung und müsse daher als illegal betrachtet werden. Am 18. März unterzeichnete der russische Präsident ein Gesetz zur Aufnahme der Krim in die Russische Föderation. Der Amtierende Vorsitzende bezeichnete diesen Schritt als „Verletzung grundlegender OSZE-Verpflichtungen und mit dem Völkerrecht unvereinbar" und fügte hinzu, dass solche „einseitigen Aktionen der Schlussakte von Helsinki zuwiderlaufen".

Die Annexion wurde fast überall verurteilt und die Spannungen in Wien erreichten ein noch nie dagewesenes Ausmaß. Trotz dieser äußerst schwierigen Situation gelang es dem Ständigen Rat jedoch am 21. März, einen Konsensbeschluss über die Entsendung einer „Sonderbeobachtermission in die Ukraine" (*Special Monitoring Mission*, SMM) zu verabschieden. Sie hatte u.a. den Auftrag, über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten, bei Zwischenfällen den Sachverhalt festzustellen sowie Kontakte herzustellen und den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Innerhalb von vier Tagen nach dem Beschluss des Ständigen Rates wurden 32 sogenannte *First Responders* aus neun OSZE-Feldoperationen und dem Sekretariat in die Ukraine entsandt. Ende 2014 waren 358 Beobachter vor Ort.[5] Das ursprünglich

5 Stand: 30. Dezember 2014.

für sechs Monate erteilte Mandat der SMM wurde erstmals im Juli 2014 verlängert und läuft derzeit bis März 2015.

Die dritte Phase der Krise: die Destabilisierung der Ostukraine

Zwei Wochen nach der Annexion der Krim durch die Russische Föderation begannen in Opposition zur Regierung in Kiew stehende Demonstranten damit, Regierungsgebäude in mehreren Städten im Osten der Ukraine, darunter Donezk und Luhansk, zu besetzen. Angesichts der fortschreitenden Eskalation trafen die Außenminister der Ukraine, der Russischen Föderation und der Vereinigten Staaten sowie die Hohe Vertreterin der EU am 17. April in Genf zusammen und gaben anschließend die sogenannte „Genfer Erklärung" ab, in der die SMM aufgefordert wurde, eine führende Rolle bei der Unterstützung der ukrainischen Behörden bei der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen zu übernehmen.

Der „Fahrplan" des Amtierenden Vorsitzenden, der festlegte, wie die OSZE die Umsetzung der Genfer Erklärung unterstützen sollte, wurde nach ausführlichen Gesprächen mit verschiedenen Partnern, einschließlich der Ukraine, am 6. Mai vorgestellt. Der Fahrplan stand auch auf der Tagesordnung eines Treffens zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und Präsident Putin am 7. Mai in Moskau. Nach dem Meinungsaustausch mit dem Amtierenden Vorsitzenden rief Präsident Putin die illegalen bewaffneten Gruppen in der Ostukraine dazu auf, das für den 11. Mai angekündigte „Referendum über die Selbstbestimmung" zu verschieben, um dem nationalen Dialog eine Chance zu geben. Er bezeichnete außerdem die für den 25. Mai geplanten ukrainischen Präsidentschaftswahlen als „einen Schritt in die richtige Richtung".

Ein wichtiges Element des Fahrplans des Amtierenden Vorsitzenden war die Aufforderung zu einem inklusiven Dialog über die nationale Einheit unter ukrainischer Leitung und in ukrainischer Verantwortung. Zur Unterstützung des Dialogs verkündete der Amtierende Vorsitzende die Ernennung des deutschen Botschafters Wolfgang Ischinger zu seinem Vertreter für den nationalen Dialog in Form von Runden Tischen. Im Vorfeld der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai fanden drei Runde Tische statt. Die Nützlichkeit der Runden Tische als offenes Dialogforum wurde auch von den ukrainischen Behörden anerkannt. Ein auf einem der Treffen vorgelegter Vorschlag für eine Verfassungsreform diente als Grundlage für ein später vom ukrainischen Parlament verabschiedetes Memorandum über Verständigung und Frieden.

Eine der ersten Maßnahmen des neu gewählten Präsidenten Petro Poroschenko nach seiner Amtseinführung am 7. Juni war die Einsetzung einer aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE bestehenden Gruppe, der „Trilateralen Kontaktgruppe", die sich mit der Krise in der Ostukraine befassen und eine politische Lösung für den Konflikt finden sollte. Die Einrichtung der Trilateralen Kontaktgruppe war bei einem Treffen der Staatschefs der Ukraine, der Russischen Föderation und

Frankreichs sowie der deutschen Kanzlerin Anfang Juni in der Normandie vereinbart worden.
Zu seiner Vertreterin in der Trilateralen Kontaktgruppe ernannte der Amtierende Vorsitzende die Schweizer Botschafterin Heidi Tagliavini. Nur wenige Tage später präsentierte Präsident Poroschenko seinen Friedensplan für die Ostukraine. Am 23. Juni traf die Trilaterale Kontaktgruppe erstmals mit Vertretern illegaler bewaffneter Gruppen in Donezk zusammen. Am 24. Juni erörterte der Amtierende Vorsitzende am Rande der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE in Wien mit dem neu ernannten ukrainischen Außenminister Pawlo Klimkin und Präsident Putin die nächsten Schritte zur Unterstützung der Umsetzung von Präsident Poroschenkos Friedensplan und die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe.

SMM-„Multitasking“: Geiselnahmen und der Absturz von Flug MH17
Zusätzlich zu ihren ursprünglichen Aufgaben musste sich die SMM mit unerwarteten Herausforderungen befassen, als illegale bewaffnete Gruppen damit begannen, internationale Beobachter zu entführen. Einen Vorgeschmack hierauf hatte die SMM Anfang Mai mit der Entführung unbewaffneter Militärexperten erhalten, die in die Ostukraine entsandt worden waren, um dort im Rahmen des Wiener Dokuments Inspektionen durchzuführen. Mit Hilfe der SMM und durch die Intervention der betroffenen Teilnehmerstaaten konnten die Militärbeobachter bereits eine Woche nach ihrer Gefangennahme befreit werden. Ende Mai wurden die Nerven und das Verhandlungsgeschick der SMM erneut auf die Probe gestellt, als sie selbst zum Ziel illegaler bewaffneter Gruppen wurde, die zwei in Donezk und Luhansk im Einsatz befindliche und aus jeweils vier Personen bestehende Beobachterteams entführten. Nach unermüdlichen Bemühungen konnte der Amtierende Vorsitzende schließlich Ende Juni ihre sichere, bedingungslose und unversehrte Freilassung bekanntgeben.
Einer der tragischsten Augenblicke des Jahres 2014 war zweifellos der Absturz eines Flugzeugs der *Malaysian Airlines* (Flug MH17) am 17. Juli über von Rebellen kontrolliertem Gebiet, bei dem 298 Menschen getötet wurden. Die SMM und die Trilaterale Kontaktgruppe waren eng in die Verhandlungen mit Vertretern der illegalen bewaffneten Gruppen über die Modalitäten für den Zugang zur Absturzstelle eingebunden. Spezialisten aus den Herkunftsländern der Opfer, die zur Untersuchung der Absturzursache dorthin geschickt wurden, mussten sich aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage wieder zurückziehen. Ein Anfang September veröffentlichter vorläufiger Bericht der mit der Untersuchung betrauten niederländischen Behörden stellte fest, dass Flug MH17 von „einer großen Zahl von Objekten“ getroffen worden war, „die das Flugzeug mit hoher Geschwindigkeit von außen durchdrungen“ hätten, nahm aber keine Schuldzuweisung vor.

Die vierte Phase der Krise: der Minsker Prozess

Die OSZE und der OSZE-Vorsitz bemühen sich zwar direkt um Lösungen für die Krise in der und um die Ukraine, die OSZE ist jedoch auch an der Implementierung von Entscheidungen und der Ausführung von Maßnahmen beteiligt, die in einem anderen Rahmen getroffen bzw. beschlossen wurden. Das zeigte sich erstmals im Falle des von den Außenministern der Russischen Föderation, der Vereinigten Staaten und der Ukraine sowie der Hohen Vertreterin der EU gebildeten „Genfer Formats".

Ein weiteres Beispiel für die Implementierungsfunktion der OSZE im Kontext anderer Initiativen ist das „Normandie-Format", das auf ein Treffen der Präsidenten Frankreichs, der Russischen Föderation und der Ukraine sowie der deutschen Bundeskanzlerin anlässlich der Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag der Landung der Alliierten in der Normandie zurückgeht. Diesem Treffen folgte eine Zusammenkunft der Außenminister der beteiligten Länder am 2. Juli in Berlin, auf der sie die Entsendung von OSZE-Beobachtern auf die russische Seite der ukrainisch-russischen Grenze forderten.

Die OSZE reagierte auf diese Aufforderung mit einem Konsensbeschluss vom 24. Juli, in dem sich alle 57 Teilnehmerstaaten auf die Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten in Donezk und Gukowo an der Grenze zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine einigten. Nach der Entsendung der SMM und trotz der sich vertiefenden Kluft zwischen einigen der Teilnehmerstaaten war dies das zweite Mal in weniger als sechs Monaten, dass die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten darin übereinkamen, eine Feldpräsenz zu entsenden.

Am 5. September traf die Trilaterale Kontaktgruppe mit Vertretern der Donbass-Region zusammen und einigte sich auf das Minsker Protokoll, das zwölf Punkte enthält, die die Umsetzung des Friedensplans von Präsident Poroschenko und der Initiativen von Präsident Putin erleichtern sollen. Zu ihnen gehören u.a. ein Waffenstillstand, der am selben Tag in Kraft trat, Dezentralisierungsmaßnahmen, die Durchführung von Lokalwahlen, die Freilassung von Gefangenen und ein politischer Dialog.

Das zwei Wochen später unterzeichnete Minsker Memorandum regelte die Modalitäten für die Umsetzung des Waffenstillstands, darunter die Einrichtung einer entmilitarisierten Sicherheitszone entlang einer gemeinsam festgelegten Kontaktlinie.

Auf dem Ministerratstreffen in Basel bekundeten die Teilnehmerstaaten ihre volle Unterstützung für die Minsker Vereinbarungen. Die Trilaterale Kontaktgruppe setzte ihre Beratungen zur Bekräftigung und Stärkung der vollständigen Umsetzung der Vereinbarungen fort, insbesondere des Waffenstillstands, der Freilassung von Geiseln, der Gewährleistung humanitärer Hilfe, der Sicherung der Grenzen und des Abzugs illegaler bewaffneter Verbände aus dem Gebiet der Ukraine.

Initiativen der OSZE-Institutionen und des Sekretariats der OSZE

Wie am Beginn dieses Abschnitts bereits kurz erwähnt, nutzte die OSZE ihren „Werkzeugkasten" in seiner ganzen Bandbreite. Zusätzlich zur diplomatischen Tätigkeit des Vorsitzes ergriffen die OSZE-Institutionen (OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, HKNM, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/BDIMR) und das OSZE-Sekretariat ebenfalls Initiativen zur Lösung der Krise. Diese und andere Maßnahmen werden im Folgenden kurz dargestellt.[6]

Die OSZE-Institutionen

Die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten, Astrid Thors, und die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, unternahmen ebenfalls mehrere Reisen in die Ukraine, darunter auch ein Aufenthalt auf der Krim vom 4. bis 6. März 2014, um Informationen aus erster Hand zu erhalten und maßgebliche Akteure zu treffen. Die Medienbeauftragte und ihr Büro haben die Situation im Lande genau verfolgt und brachten massive Verstöße gegen die Medienfreiheit, insbesondere in Form von Angriffen auf Journalisten und Einschränkungen der Medienpluralität, zur Sprache. Beide Institutionen haben zahlreiche Erklärungen vor dem Ständigen Rat abgegeben, in denen sie ihre Besorgnis und ihre Empfehlungen zur Behebung von Problemen in den Bereichen nationale Minderheiten und Medien zum Ausdruck brachten.

Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage

Vom 6. März bis zum 17. April 2014 führten das BDIMR und die HKNM auf Einladung der ukrainischen Regierung eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage durch. Der Bericht mit den Befunden und Empfehlungen der Mission wurde am 12. Mai 2014 veröffentlicht.[7]

Wahlbeobachtungsmission

Ebenfalls auf Einladung der Ukraine entsandte das BDIMR 100 Langzeit- und 900 Kurzzeitbeobachter zur Beobachtung der Präsidentschaftswahlen am 25. Mai 2014. Die Wahlbeobachtungsmission gilt als die größte in der Geschichte der Organisation.[8] Die Wahl wurde positiv bewertet und als „weitgehend in Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen und Grund-

6 Die Aufzählung ist dem „Food-for-thought Paper on lessons identified from recent OSCE crisis response and implementation of the Ministerial Council Decision No. 3/11" entnommen, das unter der Referenznummer SEC.GAL/118/14 am 15. Juli 2014 in Umlauf gegeben wurde.

7 OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March-1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March-17 April 2014, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, unter: http://www.osce.org/odihr/118476.

8 Vgl. Tana de Zulueta, Monitoring Ukraine's presidential election, 12. Juli 2014, aktualisiert: 16. September 2014, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/121163.

freiheiten“[9] bezeichnet. Im Herbst entsandte das BDIMR eine weitere Mission zur Beobachtung der vorgezogenen Neuwahlen zum Parlament am 26. Oktober. Die Mission bestand aus 80 Langzeit- und 630 Kurzzeitbeobachtern sowie 75 Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Das Projekt des nationalen Dialogs
Vom 20. März bis zum 19. April 2014 entsandte die OSZE auf Ersuchen der ukrainischen Regierung ein aus 15 internationalen Experten bestehendes Team in die Ukraine, das im Rahmen eines vom OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine geleiteten „Projekts des nationalen Dialogs“ Bereiche ermitteln sollte, in denen die OSZE die Vertrauensbildung zwischen unterschiedlichen Teilen der ukrainischen Gesellschaft unterstützen könnte. Die Empfehlungen des Projekts für ein zukünftiges Engagement der OSZE zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und des Dialogs in der Ukraine wurden den Teilnehmerstaaten am 30. April 2014 im Ständigen Rat in Wien vorgestellt.

Der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine
Der Projektkoordinator führte im Rahmen seines 1999 verabschiedeten Mandats das Projekt des nationalen Dialogs durch und erarbeitete Vorschläge, wie der Dialogprozess auch weiterhin unterstützt werden könnte. Er fungierte außerdem als wichtige erste logistische Anlaufstelle für die Mitarbeiter aus dem Sekretariat und den Institutionen der OSZE sowie für die *First Responders*, die im Zuge des Aufbaus der SMM in der Ukraine eintrafen. Der Projektkoordinator war bei der Beseitigung administrativer Hürden, vor denen die SMM in den ersten Wochen ihres Einsatzes stand, unverzichtbar.

Das Wiener Dokument
Vom 5. bis 20. März 2014 entsandten 30 Teilnehmerstaaten insgesamt 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter zur Durchführung von Überprüfungsbesuchen auf der Grundlage des Wiener Dokuments 2011 in die Ukraine. Die Ukraine hatte unter Berufung auf Kapitel III zu diesen Besuche eingeladen. Kapitel III erlaubt die freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten. Ab dem 20. März befanden sich mehrere kleinere, aus unbewaffneten Militärexperten bestehende Inspektionsgruppen vor Ort. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Wiener Dokuments um Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten ersucht, was zu drei gemeinsamen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation führte.

9 Ebenda. Alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.

Erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt

Das Engagement der OSZE in der Ukrainekrise hat die Relevanz der Organisation als Dialogforum und operativer Akteur unter Beweis gestellt. Gleichzeitig hat die Ukrainekrise auch gezeigt, wie wichtig es ist, sich mit der Krise der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit zu befassen. Der Amtierende Vorsitzende hat daher in enger Zusammenarbeit mit dem designierten serbischen Vorsitz des Jahres 2015 und dem deutschen Vorsitz des Jahres 2016 auf dem Ministerratstreffen in Basel einen hochrangigen „Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt" ins Leben gerufen.
Unter der Leitung des früheren deutschen Diplomaten Wolfgang Ischinger soll dieses unabhängige Gremium die Bemühungen der OSZE-Teilnehmerstaaten um einen inklusiven und konstruktiven sicherheitspolitischen Dialog in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region ergänzen und unterstützen. Die Krise in der und um die Ukraine soll dabei unter einem breiteren Blickwinkel Berücksichtigung finden.

Die Erfolge des Krisenvorsitzes

Zu den größten Erfolgen des Vorsitzes gehört die Positionierung der OSZE als wichtigster operativer Akteur in der internationalen Reaktion auf die Ukrainekrise. Dabei wurden ihr nicht nur von den Teilnehmerstaaten Aufgaben übertragen; vielmehr haben auch andere internationale Initiativen wie das Genfer Format und das Normandie-Format zur Durchführung konkreter Maßnahmen auf die OSZE zurückgegriffen.
Außerdem konnten sich die 57 Teilnehmerstaaten trotz der akuten Krise und gravierender Spannungen auf die Einrichtung der SMM einigen. Aufgrund ihrer unabhängigen Berichterstattung und ihrer lokalen Kontakte wurde die Mission zu einer der vertrauenswürdigsten Quellen für Informationen über die Lage vor Ort. Hinzu kommt ein weiterer Erfolg unter denselben schwierigen Bedingungen: die Entsendung der Grenzbeobachtungsmission, die die Lage an den russischen Kontrollposten Donezk und Gukowo an der russisch-ukrainischen Grenze sowie grenzüberschreitende Bewegungen beobachtet und darüber Bericht erstattet. Die Mission wurde seit der Verabschiedung ihres ersten Mandats im Juli 2014 bereits dreimal verlängert, zuletzt bis zum 23. März 2015.
Ein weiterer Erfolg ist die Mitwirkung der Schweizer Botschafterin Heidi Tagliavini in der aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE bestehenden Trilateralen Kontaktgruppe. Botschafterin Tagliavini war maßgeblich am Zustandekommen der Vereinbarung und Unterzeichnung des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums beteiligt, die noch immer die wichtigsten Dokumente für die Deeskalation und die Stabilisierung der Lage in bestimmten Gebieten in der Ostukraine sind.

Während die OSZE in den 1990er Jahren eine bedeutende Rolle spielte und vielen Ländern in der Phase ihrer Transformation Hilfestellung leistete, litt die Organisation im vergangenen Jahrzehnt zunehmend unter einem gewissen Bedeutungsverlust und einem Mangel an strategischer Orientierung. Für viele Beobachter und Experten hat die Ukrainekrise die Situation radikal verändert. Mit der Ukrainekrise zog die OSZE die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf sich, was manch einen Kommentator dazu veranlasste, von einer „Wiedergeburt der OSZE" zu sprechen.
Die Tatsache, dass mit Deutschland und Österreich 2016 bzw. 2017 zwei engagierte Länder den OSZE-Vorsitz übernehmen werden, kann als ein weiterer Erfolg der Organisation gewertet werden. In diesem Zusammenhang ist die Einschätzung der deutschen Bundesregierung erwähnenswert, „dass man seit dem Ukraine-Konflikt von einer Neubewertung der OSZE sprechen könne". In der heutigen Situation komme der Organisation „eine wirklich wichtige Rolle, eine wichtige Funktion" zu.[10]

Der „Routinevorsitz"

Die noch vor 2014 festgelegten zehn Schwerpunkte des Schweizer Vorsitzes waren den folgenden drei Hauptzielen zugeordnet: „Sicherheit und Stabilität fördern", „die Lebensbedingungen der Menschen verbessern" und „die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken".
Trotz des insgesamt schwierigen und gespannten Klimas unter den Teilnehmerstaaten ist es dem Schweizer Vorsitz gelungen, seine Ziele in mehreren seiner Schwerpunktbereiche zu verwirklichen. Darüber hinaus verabschiedete der Ministerrat in Basel zehn Beschlüsse und elf Erklärungen.

Sicherheit und Stabilität fördern

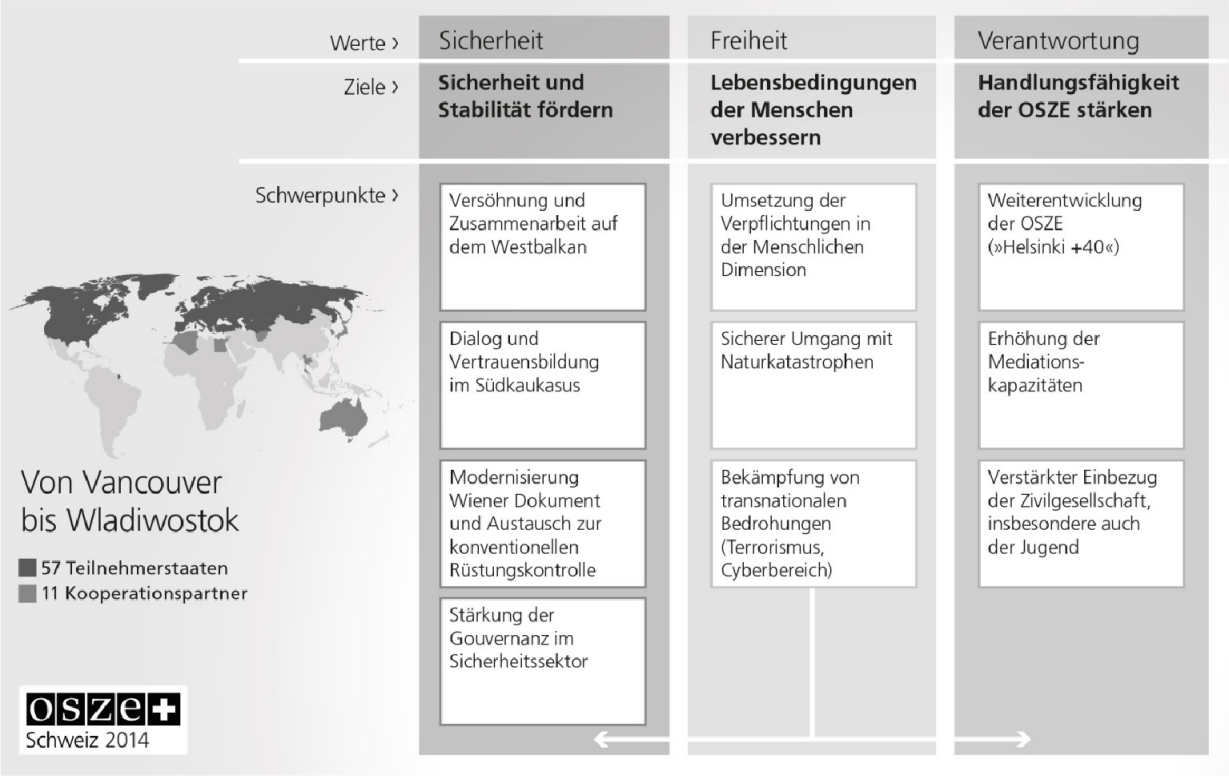
Der Einsatz der OSZE im Nordkosovo gehörte zweifellos zu den Erfolgen des Schweizer Vorsitzes 2014. Er wurde in Absprache mit der Europäischen Union, Serbien und dem Kosovo durchgeführt, um die Implementierung des historischen Abkommens zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina vom April 2013 zu unterstützen. Der Schweizer Vorsitz unterstützte ebenfalls Lokal- und Parlamentswahlen, die erstmals im gesamten Kosovo abgehalten wurden, und trug damit zur Integration von vier weiteren Kommunen in die Rechtsstrukturen des Kosovo bei.
Auf breiterer regionaler Ebene förderte der Vorsitz mit Unterstützung seines Sonderbeauftragten für den Westbalkan, des Schweizer Botschafters Gérard Stoudmann, die Unterzeichnung der „Erklärung über die Rolle des Staates

10 Die Bundesregierung, OSZE-Vorsitz. Mehr Verantwortung für Deutschland, 1. Oktober 2014, unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-01-osze-vorsitz.html;jsessionid=B7475952A105793AD8F0FF1F1D822259.s2t1.

bei der Lösung der Frage der infolge bewaffneter Konflikte und Menschenrechtsverletzungen vermissten Personen“ der Internationalen Kommission für vermisste Personen (*International Commission on Missing Persons*, ICMP) durch die Präsidenten Kroatiens, Montenegros und Serbiens sowie den Vorsitzenden des Staatspräsidiums von Bosnien und Herzegowina am 29. August 2014 in Mostar. Die Unterzeichnung der Erklärung ebnete den Weg für die weitere Verbesserung der Beziehungen zwischen Staaten und Bürgern auf dem Balkan, vor allem auch zwischen den jüngeren Generationen. Es ist zu hoffen, dass sich weitere Länder in und außerhalb der Region der Erklärung anschließen werden.

Als Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für den Südkaukasus leitete Botschafter Angelo Gnädinger gemeinsam mit Vertretern der EU und der UNO die Internationalen Genfer Gespräche zum Georgienkonflikt. Die monatlichen Treffen im Rahmen des Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanism*, IPRM), in denen der Sonderbeauftragte gemeinsam mit dem Leiter der EU-Beobachtermission in Georgien als Ko-Vermittler fungiert, trugen zur Stabilisierung der Lage in der Region bei. In der zweiten Jahreshälfte konnte der Vorsitz insbesondere im Zusammenhang mit Verhaftungen und der Strafverfolgung eine häufigere direkte Kooperation zwischen den Teilnehmern des IPRM sowie eine deutlich verbesserte Arbeitsatmosphäre feststellen. Der Vorsitz ermöglichte zahlreiche Begegnungen zwischen Künstlern, Studenten, Experten und Behördenvertretern. Außerdem wurde ein regionales OSZE-Jugendnetzwerk ins Leben gerufen, um die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu vertiefen. Der Minsk-Prozess, der sich mit dem Konflikt um Berg-Karabach befasst, besteht derzeit aus einer Serie von hochrangigen *Ad-hoc*-Treffen. Der Amtierende Vorsitzende sprach sich daher Anfang Juni 2014 auf einer Reise in die Region dafür aus, stärker strukturierte und intensivere Verhandlungen über ein Friedensabkommen aufzunehmen. Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe begrüßten den Vorschlag, den US-Außenminister John Kerry bei seinem Treffen mit den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans im September 2014 in Wales und Frankreichs Präsident François Hollande mit den beiden Präsidenten Ende Oktober 2014 erörterten. Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe gaben auf dem Ministerratstreffen in Basel eine Erklärung zum Konflikt um Berg-Karabach ab.

»Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen«



Der Schwerpunkt „Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor“ hatte zwei Aspekte: Er erforderte zum einen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und zum anderen geeignete Schritte zur Stärkung der Kapazitäten des Sekretariats und der Feldmissionen in dem Bereich. Während des Schweizer Vorsitzes wurde besonderer Wert auf die kontinuierliche Sensibilisierung für den Verhaltenskodex und die schrittweise Verbesserung seiner Umsetzung gelegt. Erstmals wurden auch Aktivitäten mit Blick auf die Kooperationspartner der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien geplant und durchgeführt. Einen Höhepunkt stellte das 20-jährige Jubiläum des Verhaltenskodex dar. Aus diesem Anlass verabschiedete der Basler Ministerrat 2014 eine „Gedenkerklärung zum zwanzigjährigen Bestehen des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“, in der der Verhaltenskodex als einzigartiges, normsetzendes Dokument bezeichnet wurde. Der Schweizer Vorsitz gab außerdem eine Festschrift zum 20-jährigen Bestehen des OSZE-Verhaltenskodex heraus, die dem OSZE-Generalsekretär auf dem Ministerratstreffen vom Amtierenden Vorsitzenden feierlich übergeben wurde. Darüber hinaus bereitete der Schweizer Vorsitz gemeinsam mit der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eine parlamentarische Entschließung zum Verhaltenskodex vor.

Um die Kapazitäten des Sekretariats und der Feldoperationen zu verstärken, beauftragten der schweizerische und der serbische Vorsitz das Sekretariat damit, interne Richtlinien zur Sicherheitssektor-Gouvernanz zu erarbeiten. Im Sekretariat und in den Feldoperationen wurden außerdem entsprechende Kontaktstellen geschaffen. Um Unterstützung für dieses Thema zu erhalten, wurde eine Freundesgruppe unter dem Vorsitz der Slowakei eingerichtet.

Im Bereich konventioneller Rüstungskontrolle und bei der Modernisierung des Wiener Dokuments sind hingegen keine Fortschritte zu verzeichnen. Die Krise in der und um die Ukraine machte es unmöglich, hier voranzukommen. Die Teilnehmerstaaten diskutieren seit 2009 über ein mögliches Mandat für künftige Verhandlungen zur Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. In diesem Zusammenhang fanden informelle Gespräche statt.

In Bezug auf das Wiener Dokument ist es dem Schweizer Vorsitz gelungen, die Errungenschaften und die Inhalte des Dokuments von 2011 zu bewahren, wenn es auch schwer sein wird, es in näherer Zukunft zu modernisieren. Der Bedarf an einem funktionierenden Regime konventioneller Rüstungskontrolle als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit wird bestehen bleiben. Der Helsinki+40-Prozess und der Weisenrat sind mögliche Plattformen für die Suche nach Wegen, den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden.

Die Lebensbedingungen der Menschen verbessern

Im Mittelpunkt des diesjährigen Prager Wirtschafts- und Umweltforums sowie seiner beiden Vorbereitungstreffen stand die Verbesserung der Katastrophenvorsorge. Der Basler Ministerrat verabschiedete einen Beschluss, in dem er nachdrücklich feststellte, dass die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten bei der Katastrophenbewältigung außerordentlich wichtig sei, um Spannungen im Rahmen allgemeiner Bemühungen um Konfliktverhütung zu verringern und gegebenenfalls gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und gutnachbarliche Beziehungen zu fördern. Während des zweiten Vorbereitungstreffens des Wirtschafts- und Umweltforums 2014 organisierte der Schweizer Vorsitz einen Feldbesuch für Experten und OSZE-Delegierte in den Schweizer Kanton Wallis, der einen Einblick in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Schweizer und den italienischen Behörden bei der Prävention von Naturkatastrophen gab. In Basel verabschiedeten die Minister darüber hinaus einen Beschluss zur Verhütung der Korruption, die sie als potenzielle Quelle politischer Spannungen ausmachten, die die Stabilität und Sicherheit von Teilnehmerstaaten untergräbt.

In der menschlichen Dimension konnte der Schweizer Vorsitz einen großen Teil seiner Ziele verwirklichen. Er unterstützte die Bestellung des ehemaligen deutschen Staatsministers und Bundestagsabgeordneten Michael Georg Link zum neuen Direktor des BDIMR, der sein Amt im Juli antrat. Durch die Veranstaltung regionaler Workshops mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie Gespräche mit den Teilnehmerstaaten, dem BDIMR und anderen internationalen Organisationen in Wien konnte der Vorsitz das Thema Folterprävention wieder weit oben auf der OSZE-Agenda verankern. Auf einer Konferenz des Vorsitzes am 10. und 11. Juni 2014 in Bern rückte zum ersten Mal seit zehn Jahren der Schutz von Menschenrechtsverteidigern wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die hochrangig besuchte internationale Antisemitismus-Konferenz, die am 12. und 13. November 2014 anlässlich des zehnten Jahrestages der Berliner Erklärung der OSZE erneut in Berlin stattfand, und die damit verbundenen Schlussfolgerungen des Vorsitzes ebneten einer auf dem Ministerratstreffen in Basel abgegebenen Erklärung über verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung des Antisemitismus den Weg. Der Schweizer Vorsitz organisierte darüber hinaus die erste OSZE-Überprüfungskonferenz zur Gleichstellung der Geschlechter überhaupt, die die Verabschiedung zweier Ministerratsbeschlüsse nach sich zog. Sie bildete außerdem den Auftakt zu einer Reihe von Konferenzen, die zukünftig alle zwei Jahre stattfinden sollen. Während der erste der beiden Beschlüsse zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beiträgt, forderte der zweite die Teilnehmerstaaten auf, einen Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus dem Jahr 2004 zu erarbeiten.

Dem Schweizer Vorsitz gelang es auch, neue Themen auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen. Die Themen „Entführungen zur Erpressung von Löse-

geld“ und „ausländische terroristische Kämpfer“ wurden bei verschiedenen Gelegenheiten erörtert, was auch die Bemühungen anderer Foren und Organisationen in diesen Fragen widerspiegelte. Beide Themen standen im Mittelpunkt der OSZE-Konferenz zur Terrorismusbekämpfung, die im April in Interlaken stattfand. Die Bemühungen des Schweizer Vorsitzes schlugen sich in den beiden Erklärungen zur Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Phänomens ausländischer terroristischer Kämpfer und bei der Bekämpfung von Entführungen und Geiselnahmen durch terroristische Gruppen zur Erpressung von Lösegeld nieder, die auf dem Ministerratstreffen in Basel verabschiedet wurden.
Nach der Verabschiedung eines ersten Katalogs von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie („Cyber-VBM“) Ende 2013 war das Jahr 2014 deren Implementierung gewidmet. Zentrales Element hierfür ist der Informationsaustausch. Dazu fanden drei Treffen sowie eine Konferenz zum Jahresende statt, die dem Informationsaustausch u.a. über Cyber-Strategien, nationale organisatorische Vereinbarungen und Cyber-Fähigkeiten dienten.

Die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken

Ende 2013 brachten der ukrainische, der Schweizer und der serbische Vorsitz einen „Fahrplan“ für den Helsinki+40-Prozess auf den Weg, in dem acht Themenbereiche in den drei Dimensionen der OSZE sowie weitere dimensionenübergreifende Themen festgelegt wurden. Die Arbeit in den Themenbereichen, für die jeweils ein Koordinator ernannt wurde, begann im Februar.
Die Ereignisse in der Ukraine erschwerten die Arbeit von Beginn an. Einer der Koordinatoren beschrieb den Einfluss der Krise auf die Arbeit aller Koordinatoren treffend mit den Worten: „Die Krise in der und um die Ukraine nahm den größten Teil unserer Zeit und unserer Aufmerksamkeit in Anspruch, um Wege zu finden, die Spannungen zu entschärfen und die Krise zu deeskalieren. Aus diesem Grund stand der Helsinki+40-Prozess bei unseren Beratungen nicht im Vordergrund. Die anhaltende Krise hat uns dennoch auch die Chance gegeben, die Bedeutung unserer Organisation zu erkennen, die sie aufgrund ihrer Fähigkeit hat, zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der Krise ergeben, beizutragen.“[11]
Infolge des Mangels an Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten wurden im Helsinki+40-Prozess nur bescheidene Fortschritte erzielt. Der Ministerrat verabschiedete allerdings eine Erklärung, in der der serbische Vorsitz aufgefordert wird, den Prozess 2015 fortzusetzen.
Trotz der Spannungen kamen die Teilnehmerstaaten angesichts der Situation in der Ukraine zu der Überzeugung, dass es wichtig sei, die Mediationskapazitäten der OSZE auszubauen. Die entsprechenden Maßnahmen der Schweiz,

11 Zitiert nach: Report on Progress Made Under the Helsinki +40 Process; der Bericht wurde am 22. Juli unter der Referenznummer CIO.GAL/129/14 in Umlauf gebracht.

zu denen u.a. die Schulung von OSZE-Mitarbeitern und Coachings für Mediatoren sowie die Intensivierung der Beziehungen zur Gruppe Unterstützung von Vermittlungsbemühungen *(Mediation Support Unit)* der UNO gehörten, fanden daher breite Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten. Die dadurch verbesserten Fähigkeiten waren auch im Kontext der Situation in der Ukraine hilfreich, insbesondere durch die Teilnahme der OSZE-Mediationsunterstützungsgruppe *(Mediation Support Team)* an den Runden Tischen des nationalen Dialogs.

Während die Zivilgesellschaft in der menschlichen Dimension bereits eine wichtige Rolle spielt, bestand eines der Ziele des Schweizer Vorsitzes darin, die Zivilgesellschaft aus allen Regionen der OSZE in alle drei Dimensionen der Tätigkeit der Organisation im Laufe des Jahres insgesamt stärker einzubeziehen. Hierzu fanden vier regionale Workshops mit insgesamt über 150 Teilnehmern aus mehr als 40 Ländern statt, auf denen über die Verhütung von Folter, über Toleranz, Rechtsstaatlichkeit und spezifische regionale Anliegen wie Hassdelikte auf dem Balkan, die Unabhängigkeit der Justiz im Südkaukasus oder die Vereinigungsfreiheit in Zentralasien diskutiert wurde. Die Workshops trugen auch zu den Empfehlungen bei, die von der Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft in Basel verabschiedet und dem Amtierenden Vorsitzenden übergeben wurden.[12] Ein weiteres Ergebnis dieses Prozesses war die von der Zivilgesellschaft ausgearbeitete „Basler Deklaration zu Toleranz und Nichtdiskriminierung".

Der Vorsitz war auch bestrebt, die Jugend enger in die Arbeit der OSZE einzubinden, und schuf zu diesem Zweck eine „Modell-OSZE" für junge Menschen aus den OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Jugendbotschafter handelten einen „Jugendaktionsplan" mit 144 Empfehlungen aus, die ihre Handlungsprioritäten und ihre Sorgen widerspiegelten und sowohl an die OSZE-Organe als auch an die Teilnehmerstaaten gerichtet waren. Die Modell-OSZE simulierte den gesamten Verhandlungszyklus der OSZE und erhielt große Unterstützung von den Teilnehmerstaaten. In Basel verabschiedeten die Minister eine „Erklärung zur Jugend", in der sie das Potenzial junger Menschen anerkannten, die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen.

Trotz der schwierigen Lage in der Ukraine kann das 21. Treffen des OSZE-Ministerrats am 4. und 5. Dezember in Basel als Erfolg gewertet werden. Es zog nicht weniger als 53 Minister und 1.300 Teilnehmer an. Außerdem einigten sich die Teilnehmerstaaten in Basel unter dem Schweizer Vorsitz auf nicht weniger als zehn Beschlüsse und elf Erklärungen in allen drei Dimensionen der OSZE sowie zu dimensionenübergreifenden Fragen. Die Teilnehmerstaaten einigten sich auf Beschlüsse und Erklärungen zum größten Teil der zehn zu Beginn des Vorsitzes formulierten Schwerpunkte.

---

12 Vgl. Civic Solidarity, Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Basel, 4-5 December 2014, CIO.GAL/229/14, 5. Dezember 2014, unter: http://www.osce.org/cio/129836.

*Marianne von Grünigen/Hans-Jörg Renk**

40 Jahre Schlussakte von Helsinki – ein Grund zum Feiern?

Von Helsinki bis zum Fall der Berliner Mauer

Wenn man als jemand, der an der Ausarbeitung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) beteiligt war, auf die 40 Jahre zurückblickt, die seit ihrer Unterzeichnung vergangen sind, so muss man zugeben, dass die seinerzeitigen Ambitionen der Delegierten in Helsinki und Genf angesichts der Entwicklungen, die dieses Dokument direkt oder indirekt ausgelöst hat, eher bescheiden erscheinen. Selbst die jüngeren Diplomaten, die damals zwischen 30 und 40 Jahre alt waren, konnten sich nicht einmal in ihren kühnsten Träumen vorstellen, dass sie die deutsche Einheit, die Abdankung der kommunistischen Regime in Europa, die Auflösung der Sowjetunion, den Zerfall Jugoslawiens, die Wiederentstehung der baltischen Staaten, die Auflösung des Warschauer Paktes und den Übertritt der meisten seiner ehemaligen Mitgliedstaaten zur EU und zur NATO noch selber erleben würden. Sie hatten einige dieser Entwicklungen – je nach ihrem politischen Standpunkt – zwar entweder erhofft oder befürchtet, keiner von ihnen hätte jedoch darauf gewettet, dass die Veränderungen in Europa so rasch und in einem solchen Ausmaß eintreten würden. Nicht einmal die schärfsten „Kalten Krieger" unter ihnen beabsichtigten einen „Systemwechsel" oder gar eine Revolution, dazu waren sie als gewiefte Diplomaten zu sehr Realisten und Anhänger einer Politik des Möglichen. Die Delegierten aus den westlichen und aus den neutralen und blockfreien Staaten (*Neutral and Non-Aligned States*, N+N-Staaten) dachten eher an eine Evolution im Sinne einer langsamen und allmählichen Liberalisierung innerhalb der bestehenden Strukturen, etwa nach dem Muster des nur wenige Jahre zurückliegenden „Prager Frühlings". Dessen – allerdings nur ephemere – Errungenschaften wie die Presse- und Meinungsfreiheit oder die Möglichkeit, ins westliche Ausland zu reisen, wurden zur Blaupause vieler Vorschläge, z.B. von Seiten der Schweiz im Bereich der Informationsverbreitung, die nach zähen, durch die N+N-Staaten koordinierten Verhandlungen schließlich zu einem großen Teil im „Dritten Korb" der Schlussakte ihren Niederschlag fanden; die inoffizielle Bezeichnung „Körbe" für die einzelnen Kapitel der Schlussakte ist übrigens auch eine schweizerische „Erfindung". Die Unterdrückung des „Prager Frühlings" durch den Einmarsch der Truppen der Sowjetunion und anderer Länder des Warschauer Paktes im August 1968 gab wiederum den Anstoß zur Aufnahme vertrauensbildender Maßnahmen

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autoren wieder. Er berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

(VBM) in die Schlussakte, einschließlich der Vorankündigung von Manövern, die in Zukunft verhindern sollte, dass diese wie damals über Nacht in den „Ernstfall“ übergingen. Die entsprechenden Vorschläge kamen nicht zuletzt von der Gruppe der N+N-Staaten, von denen drei, nämlich Finnland, Österreich und Jugoslawien, direkt an Staaten des Warschauer Paktes grenzten. Der „Breschnew-Doktrin“ der eingeschränkten Souveränität der Mitgliedstaaten dieses Militärbündnisses, die Moskau zur nachträglichen Rechtfertigung der Invasion der ČSSR erfand, trat der Westen mit der Forderung entgegen, jeder Teilnehmerstaat der KSZE habe das Recht, „internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Vertragspartei bilateraler oder multilateraler Verträge zu sein oder nicht zu sein, einschließlich des Rechtes, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein; desgleichen haben sie das Recht auf Neutralität“.[1]

Der letzte Teil dieses Satzes ging auf einen Vorschlag der Schweiz zurück. Sie hatte ihn unabhängig von der Frage der Bündnisfreiheit eingebracht, um ihre Neutralität zum ersten Mal seit dem Wiener Kongress von 1814/15 wieder in einem multilateralen Dokument auf höchster politischer Ebene zu verankern. Die Neutralität sollte darüber hinaus jedoch auch als „ein spezifisches Instrument der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit anerkannt“[2] werden. Im Zusammenhang mit dem Satz über das Recht, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein, der wortwörtlich in das erste Prinzip des Dekalogs der Schlussakte aufgenommen wurde, konnte die Erwähnung der Neutralität als versteckter Wink an einzelne Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes interpretiert werden, dieses Bündnis eines Tages zu verlassen und sich für neutral zu erklären. Rumänien, das sich geweigert hatte, an der Invasion der ČSSR teilzunehmen, und sich bei der KSZE darum bemühte, eine von Moskau unabhängige Rolle zu spielen, hatte solche Absichten verklausuliert geäußert, allerdings erschien ein möglicher Austritt aus dem östlichen Militärbündnis wohl selbst in Bukarest als ein Wunschtraum für eine sehr ferne Zukunft.

Der Westen und die N+N-Staaten konnten solch weitgehende Forderungen wie jene nach der Bündnisfreiheit nur durchsetzen, weil die Sowjetunion so stark am Zustandekommen der KSZE interessiert war, dass sie bereit war, dafür einen hohen Preis in Form von Konzessionen zu bezahlen. Der Hauptgrund ihres Interesses war, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen (wobei der hierfür verwendete russische Begriff *„neruschimost“* sogar eher noch dem Begriff der „Unantastbarkeit“ näher kommt) in die Schlussakte

---

1 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, Prinzip I, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1 (im Folgenden zitiert als: Schlussakte von Helsinki).

2 Ansprache von Herrn Bundespräsident Pierre Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements, gehalten in Helsinki am 30. Juli 1975, in: Bundesblatt Nr. 35, 5. September 1975, Seite 919. Zur Rolle der Schweiz in der KSZE siehe ausführlich Philip Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972-1983 – Einfluss durch Neutralität, München 2014.

aufzunehmen, obwohl die Grenzen in Mitteleuropa durch die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland und den Grundlagenvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten faktisch bereits anerkannt waren. Moskau suchte jedoch eine feierliche multilaterale Bekräftigung dieses Prinzips auf höchster politischer Ebene, sozusagen als „Ersatz" für die Friedenskonferenz, die in den 30 Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nie stattgefunden hatte. Der Westen konnte jedoch ein uneingeschränktes Verbot jeglicher Grenzänderungen nicht akzeptieren, da die Europäische Gemeinschaft (EG) sich die Möglichkeit offenhalten wollte, eines Tages ihre Binnengrenzen abzuschaffen, und die Bundesrepublik aufgrund ihrer Verfassung jeglichen potenziellen Hindernissen für eine Wiedervereinigung nicht zustimmen durfte. Der Kompromiss bestand nach langen und intensiven Verhandlungen darin, dass man sich auf folgende Formulierung einigte: „Sie [die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können."[3] Der Kompromiss sah aber auch vor, dass dieser Satz nicht im dritten Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen figurierte, wo er logischerweise hingehört hätte, sondern im ersten Prinzip, unmittelbar vor dem oben zitierten Satz über die Bündnisfreiheit.

Dieses Bespiel veranschaulicht die beiden gegensätzlichen Konzepte der europäischen Sicherheit, die sich in der KSZE gegenüberstanden: auf der einen Seite das statische Konzept der Sowjetunion und ihrer Verbündeten, das darauf abzielte, den Status quo in Europa nicht nur territorial, sondern auch politisch und ideologisch auf dem Stand von 1945 einzufrieren, und auf der anderen Seite der dynamische Ansatz der westlichen und neutralen Staaten, nach dem nicht nur die Grenzen, sondern auch die politischen Systeme veränderbar sein sollten – beides selbstverständlich nur durch friedliche Mittel. Dieses zweite Konzept war eine Art multilaterale Fortschreibung der deutschen Ostpolitik, die auf „Wandel durch Annäherung" und der Grundidee, die Grenzen wohl anzuerkennen, sie aber durchlässig und eines Tages sogar überflüssig zu machen, beruhte. War das östliche Konzept auf die Probleme der Vergangenheit konzentriert, so erlaubte es das westliche, sich mit denjenigen der Zukunft zu befassen. Die KSZE, die sich als erste gesamteuropäische Versammlung seit 160 Jahren gerne mit dem Wiener Kongress vergleichen ließ, vermied so den grundlegenden Fehler ihres „Vorgängers", der Europa wohl eine 30-jährige Friedensepoche verliehen hatte, jedoch um den Preis der Unterdrückung jeglicher Veränderungen im Innern der damaligen Staaten und zwischen ihnen, bis sich der Drang nach inneren Reformen in den Revolutionen von 1848 und derjenige nach äußeren Veränderungen durch das Aufkommen der Nationalstaaten gewaltsam Bahn brach.

Der Kompromiss zwischen diesen beiden Konzepten spiegelte sich in der gesamten Schlussakte wider, am deutlichsten im Prinzipienkatalog. Die meisten der zehn Prinzipien waren mehr oder weniger stark von der Charta der Ver-

3 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), Prinzip 1.

einten Nationen (VN) und der kurz vor Beginn der KSZE-Verhandlungen verabschiedeten Erklärung der VN über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten inspiriert und unterstrichen so, wie auch das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen, eher das statische Konzept, während die Bestimmungen über die friedliche Änderung von Grenzen und die Bündnisfreiheit das dynamische Konzept repräsentierten. Letzteres gilt insbesondere auch für das siebte Prinzip, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit. Wohl gab es auch in diesem Bereich VN-Vorbilder, angefangen bei der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden Pakten von 1966,[4] die KSZE verzichtete jedoch darauf, diese Bestimmungen zu wiederholen, sondern betrat Neuland, indem sie erstmals festhielt, die Achtung der Menschenrechte sei „ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen […] die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen [den Teilnehmerstaaten] sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten".[5]

Durch die Anhebung der Menschenrechte auf die Ebene der Prinzipien, die die zwischenstaatlichen Beziehungen leiten, schuf die Schlussakte erstmals eine Verbindung zwischen dem inneren und dem äußeren Verhalten von Staaten und machte die Menschenrechte zum Maßstab für deren Verlässlichkeit. Das neunte, damals weit weniger beachtete Prinzip über die Zusammenarbeit zwischen den Staaten enthielt einen Satz, dem später wesentliche Bedeutung zukam: „Sie [die Teilnehmerstaaten] bestätigen, dass Regierungen, Institutionen, Organisationen und Personen eine relevante und positive Rolle zukommt, zur Erreichung dieser Ziele ihrer Zusammenarbeit beizutragen."[6]

Damit wurde die Tätigkeit dessen legitimiert, was man heute „Zivilgesellschaft" nennt, und darauf stützten sich auch die „Helsinki-Gruppen", die nach Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in zahlreichen Ländern spontan entstanden. Die erste wurde bereits 1976 in der Sowjetunion gegründet, gefolgt von ähnlichen Gruppen in anderen osteuropäischen Staaten, aber auch außerhalb Osteuropas, so z.B. im Februar 1977 in der Schweiz als erstem nichtkommunistischen Land. Zusammen mit anderen Bürgerbewegungen forderten diese Gruppen in Mittel- und Osteuropa, trotz Repressalien und Verhaftungen, ihre Regierungen auf, die in Helsinki feierlich unterzeichneten Verpflichtungen auch umzusetzen, namentlich diejenigen im Bereich der Menschenrechte und deren „Ausführungsbestimmungen" zu menschlichen Kontakten, Information, Kultur und Bildung im „dritten Korb". Die meisten dieser Länder, selbst die UdSSR und die DDR, hatten den Text der Schlussakte zum Erstaunen westlicher Beobachter kurz nach deren Unterzeichnung *in*

4 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR).
5 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), Prinzip VII.
6 Ebenda, Prinzip IX.

extenso in Millionenauflagen in ihren Partei- und Regierungszeitungen veröffentlicht und in einer offensichtlichen Fehleinschätzung der Stimmung unter ihren Bürgern nicht daran gedacht, dass sich diese auf dieses Dokument berufen würden. So stieg 1976 beispielsweise die Anzahl der Gesuche um Ausreise aus der DDR aufgrund der Bestimmungen über die Familienzusammenführung sprunghaft an. Ein Jahr später berief sich die „Charta 77" in der ČSSR ausdrücklich auf die KSZE, wie auch später die Gewerkschaft „Solidarność" in Polen und die Opposition in der DDR. Die Schlussakte entwickelte somit eine von niemandem erwartete Eigendynamik und trug schließlich, zusammen mit vielen anderen Faktoren – nicht zuletzt den Folgekonferenzen und Expertentreffen der KSZE – dazu bei, dass 1989 in Polen die ersten weitgehend freien Wahlen in einem kommunistischen Land stattfinden konnten und dass im selben Jahr der Fall der Berliner Mauer das Ende der DDR und der anderen kommunistischen Regime in den Satellitenstaaten der UdSSR und schließlich die deutsche Wiedervereinigung einläutete. Die Bestimmungen der Schlussakte zur friedlichen Grenzänderung und zur freien Wahl eines Bündnisses spielten in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da sie die Abschaffung der innerdeutschen Grenze legitimierten und der Bundesrepublik in den „2-plus-4"-Verhandlungen ein Argument dafür lieferten, auch als wiedervereinigtes Land weiterhin in der NATO bleiben zu können. Die Helsinki-Schlussakte war somit eine Art „Schutzschirm" unter dem sich die europäische Wende von 1989/90 in friedlicher und geordneter Form vollziehen konnte.

Von 1989 bis heute

Heute gilt der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 als Symbol für die „Wende" in Europa. Dies hat insofern seine Richtigkeit, als Berlin, die geteilte Stadt im Kalten Krieg, stets ein Gradmesser der Ost-West-Beziehungen war und seit der Teilung mehr als eine Krise zu bestehen hatte. Wer indessen im Helsinki-Prozess mitarbeitete, konnte im Verlaufe der Verhandlungen hautnah das wechselhafte Verhältnis zwischen den damaligen Supermächten USA und Sowjetunion und dessen Auswirkungen auf ganz Europa miterleben. Schon früher waren dort Anzeichen für mögliche Veränderungen zu spüren. Nach dem Tod Leonid Breschnews im Jahr 1982 wartete man gebannt auf Signale aus Moskau. Den Anstoß für eine neue politische Großwetterlage gab jedoch erst Michail Gorbatschow nach seiner Wahl zum Generalsekretär der KPdSU im März 1985 mit seiner Politik von *Glasnost* und *Perestroika*. Das erste Gipfeltreffen zwischen ihm und US-Präsident Ronald Reagan fand im November desselben Jahres in Genf statt; der damals viel zitierte *„esprit de Genève"* belebte danach gleichermaßen die multilaterale Diplomatie, namentlich in den VN und natürlich in der KSZE, und die bilateralen Abrüstungsverhandlungen zwischen den beiden Supermächten.

Gleichwohl steht die Beseitigung der Trennmauer mitten durch Berlin für den Beginn eines neuen Kapitels europäischer Geschichte, das bis heute nicht abgeschlossen ist. Die Menschen in Osteuropa waren voller Erwartungen, was das neue Europa ihnen politisch und wirtschaftlich bringen werde. Eigenverantwortung mussten viele nach Jahren der Unterdrückung erst lernen. Die widerstreitende Interessen ausgleichende Kraft eines demokratischen, rechtsstaatlichen Systems muss erarbeitet und erfahren werden. Neben vielen positiven Entwicklungen gibt es bis heute immer wieder Rückschläge. Auch „alte Demokratien" sind dagegen nicht gefeit, wenn sie für ihre demokratischen Institutionen und Prozesse nicht Sorge tragen.

Von der ersten Stunde an waren sich die Verantwortlichen dessen bewusst, dass das neue Europa im Rahmen multilateraler Strukturen entwickelt werden sollte. Uneins war man jedoch darüber, welche Organisation die Führung in diesem Prozess übernehmen sollte, dies in der anfänglichen Verkennung, dass jede Organisation ihren ganz besonderen Auftrag hat und das Zusammenwirken aller das beste Ergebnis erzielen würde.

Unmittelbar nach der Wende übernahm die KSZE die Führung, dies nach kurzer Diskussion darüber, ob sie mit dem Fall der Mauer ihre Aufgabe erfüllt habe und sich auflösen sollte oder ob sie das Forum für dieses neue Kapitel europäischer Geschichte bilden könne. In ihr waren seit 1973 sämtliche Staaten Europas – damals noch mit Ausnahme Albaniens und Andorras – sowie die USA und Kanada vertreten, und sie hatte Sicherheit stets umfassend verstanden, nämlich nicht nur als militärische Sicherheit nach außen, sondern auch als Sicherheit im Innern durch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche und soziale Sicherheit sowie die Achtung der Menschenrechte.

Gleichzeitig überdachten auch der Europarat, die NATO und die EU (damals noch die EG) ihre jeweilige Rolle im neuen Europa. Die unterschiedlichen Ambitionen aller vier Organisationen führten in den folgenden Jahren zu manchmal verbissenen Rivalitäten, die der konkreten Aufgabe, Europa politisch und wirtschaftlich aufzubauen und mögliche Konflikte zu verhindern, nicht eben dienlich waren. Erst 1999, vor dem Hintergrund der Lage im Kosovo, konnte auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul ein Dokument über die sicherheitspolitische Kooperation der bestehenden Organisationen verabschiedet werden.[7]

Die KSZE nahm 1990 ihre Aufgabe sofort wahr und führte im selben Jahr eine Wirtschaftskonferenz in Bonn und eine Menschenrechtskonferenz in Kopenhagen durch. In Kopenhagen wurde – von der entsprechenden Verhandlungsgruppe unter schweizerischer Leitung – erstmals ein umfangreicher Katalog von Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten erstellt. Gerade in Konfliktsituationen sind Minderheiten regelmäßig besonderen Diskri-

7 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: OSZE, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul, Januar 2000/Corr., S. 1-46, insbesondere: Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 44-46, unter: http://www.osce.org/mc/17502.

minierungen ausgesetzt. Im November 1990 fand in Paris ein KSZE-Gipfeltreffen statt, auf dem zunächst die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten und der Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) unterzeichneten und danach die Staats- und Regierungschefs aller OSZE-Teilnehmerstaaten das Wiener Dokument über militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) verabschiedeten und schließlich in einem besonders feierlichen Akt die Charta von Paris für ein Neues Europa unterzeichneten. Die Charta war von Juli bis November in Wien in einem völlig anderen politischen Klima ausgehandelt worden als die Schlussakte von Helsinki in den 70er Jahren. Sie war als zeitgemäße Fortsetzung der Schlussakte gedacht und sollte den poltischen Ereignissen Rechnung tragen, indem sie ein zukunftsorientiertes Programm für das neu entstehende, sich einigende Europa enthielt und entsprechende Instrumente für dessen Durchsetzung schuf. Zum letzten Mal waren die Botschafter der neutralen Staaten aufgerufen, die Arbeiten zu koordinieren, d.h. die Diskussionen zu leiten und die Texte zu redigieren. Der Schweiz fiel damals die Verantwortung für das Kapitel über das künftige Programm der KSZE, die „Leitsätze für die Zukunft", zu.

Die Verhandlungen waren von einer ungeheuren Aufbruchsstimmung getragen. Zahlreiche osteuropäische Staaten hatten junge Diplomaten entsandt, die nicht von der eben überwundenen Ideologie geprägt waren, sondern zu einem offenen und friedlichen Europa beitragen wollten. Die EU/EG war in vielen Belangen ein zurückhaltender Partner, weil Brüssel bereits an eigene politische Instrumente dachte und nichts präjudizieren wollte. Die USA bremsten im institutionellen Bereich und bei Fragen, die ihren eigenen Entscheidungsbereich hätten einschränken können. Gemeinsam war aber allen, dass man die „Wende" und den damit verbundenen Aufbruch in eine gemeinsame Zukunft feiern wollte. Niemand mochte an schwelende Krisen und Konflikte denken. Ein schweizerischer Vorstoß, sich auch gegen künftige Konflikte in Europa zu wappnen, die nach dem Wegfall totalitärer Regime aufbrechen könnten, stieß auf taube Ohren. Im Nachhinein bleibt diese Weigerung, die Realitäten auch nur wahrzunehmen, eine schwer verständliche Kurzsichtigkeit sowohl der einzelnen Regierungen als auch der internationalen Politik, wenn man bedenkt, welche bewaffneten Konflikte nach dieser kurzen euphorischen Phase Europa erschüttert haben und bis heute erschüttern, wie wenig Europa darauf vorbereitet war und wie begrenzt bis heute seine Fähigkeiten sind, wenn eine Krise sich zu einer Bedrohung für die gesamte Region ausweitet.

Aber die Charta konnte alle Teilnehmerstaaten auf gemeinsame Werte verpflichten; sie stellte ein reiches Programm für künftige Aktivitäten auf und begann mit der – bewusst dezentralisierten – Institutionalisierung. In Prag entstand ein kleines Sekretariat, das seit der Gründung der OSZE mit Sitz in Wien, wo sich folgerichtig auch das Generalsekretariat befindet, heute als Archiv dient. Das damals in Warschau – ursprünglich unter der Bezeichnung

„Büro für freie Wahlen“ – angesiedelte Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ist dagegen heute einer der wichtigsten Pfeiler der OSZE für Feldmissionen, Wahlbeobachtung sowie für alle Arten von Treffen im Rahmen der menschlichen Dimension der OSZE. Auch der jährlich wechselnde Vorsitz eines Teilnehmerstaates geht auf die Charta von Paris zurück. Nicht durchzuhalten war allerdings der Zweijahresrhythmus für Gipfeltreffen. Nach einer positiven Anfangsphase, die bis zum Gipfel 1999 in Istanbul anhielt (1992 Helsinki, 1994 Budapest, 1996 Lissabon), gab es im 21. Jahrhundert erst ein Gipfeltreffen, nämlich 2010 in Astana/Kasachstan. Der – 1994 in Budapest mit Wirkung vom 1. Januar 1995 durch den Hohen Rat ersetzte – Ausschuss Hoher Beamter aus den Hauptstädten der OSZE-Teilnehmerstaaten, der sich in Krisensituationen in Prag treffen sollte, erwies sich völlig überfordert, als Krisen und sogar militärische Konflikte nicht lange auf sich warten ließen. Bereits wenige Monate nach dem Gipfel in Paris gab es deutliche Anzeichen für einen blutigen Krieg in Jugoslawien, der zum Zerfall des ganzen Landes führen sollte. Auch in der Sowjetunion wurde der Zusammenbruch unausweichlich, der mit zahlreichen Konflikten verbunden war, die bis heute nicht gelöst sind. Seit 1995 hat der Ständige Rat der OSZE-Botschafter in Wien die politischen Funktionen des in Prag tagenden Ausschusses Hoher Beamter bzw. des Hohen Rates übernommen.

Die KSZE war nicht stark genug, sich den zum Teil brutalen Ereignissen zu Beginn der neunziger Jahre wirksam entgegenzustellen. Das gleiche gilt im Übrigen für die anderen europäischen Organisationen. Alle suchten aber wie die KSZE nach neuen Mitteln und Wegen, den gewaltsamen Konflikten möglichst mit friedlichen Mitteln beizukommen. Immerhin stellte die KSZE auf dem Gipfeltreffen 1992 in Helsinki unter intensiver Mitarbeit der Schweiz ein Programm für militärische Friedenserhaltung auf und erklärte sich im Einvernehmen mit New York zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Zudem schuf sie den bis heute aufgrund seiner diskreten und behutsamen Diplomatie unentbehrlichen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) mit Sitz in Den Haag und legte den Grundstein für kurzfristige Erkundungsmissionen in Krisengebiete und für Langzeitmissionen zur Konfliktverhütung oder zum postkonfliktuellen Wiederaufbau, beides – sowohl der HKNM als auch die Erkundungs- und die Langzeitmissionen – auch dringende Anliegen der Schweiz. Die Feldmissionen sind heute neben der Wahlbeobachtung das bewährte Gütezeichen der OSZE, die 1995 unter ungarischem Vorsitz endlich auch institutionell in eine Organisation mit Sitz in Wien und einem gut funktionierenden Generalsekretariat umgewandelt wurde.

Zwar passt die Tatsache, dass es bis heute keinen Gründungsvertrag der OSZE gibt – ein völkerrechtliches Paradox –, zu dem flexiblen, in jeder Situation anpassungsfähigen Charakter der OSZE und erlaubt der Organisation eine relativ kostengünstige Infrastruktur. Dies bedeutet aber auch, dass das jeweilige Vorsitzland jedes Mal eine geeignete Infrastruktur aufbauen und

mehr politische Verantwortung tragen muss als in anderen Organisationen. Diese Erfahrung machte die Schweiz, als sie 1996 zum ersten Mal den OSZE-Vorsitz übernahm und vom Krieg in Bosnien und Herzegowina vollends gefordert war. Im selben Jahr musste die von einem Schweizer geleitete OSZE-Mission in Tschetschenien im Konflikt zwischen tschetschenischen Separatisten und Moskau vermitteln, während sich gleichzeitig der Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien um Berg-Karabach ausweitete und sich auch der bis heute mangelnde politische Wille Russlands, seine Streitkräfte aus dem zu Moldau gehörenden, an der Grenze zur Ukraine gelegenen moskaufreundlichen Transnistrien abzuziehen, immer deutlicher zeigte. Auch für ihren zweiten Vorsitz im Jahr 2014, den sie eng mit Serbien, ihrem Nachfolger für 2015, koordinierte, musste die Schweiz in Bern eine optimal auf die Erfordernisse abgestimmte Task Force mit einem ganzen Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufbauen und die schweizerische Delegation in Wien personell entsprechend verstärken. Außerdem wurden zahlreiche schweizerische Persönliche Vertreter und Sonderbotschafter des Amtierenden Vorsitzenden, z.B. für besondere Krisengebiete wie den Westbalkan oder die Ukraine, geschaffen.

Am schwerwiegendsten ist das Fehlen eines Gründungsvertrages bei der Organisation der Feldmissionen, deren Mandate immer wieder *ad hoc* erneuert werden müssen. Die größten bisherigen OSZE-Missionen entstanden 1996 unter der ersten schweizerischen Präsidentschaft in Bosnien und Herzegowina und, nur wenig später, 1999 im Kosovo nach den NATO-Bombardierungen. Beide bestehen bis heute, neben verschiedenen mittleren und kleineren Missionen in Serbien, Montenegro, Mazedonien und Albanien sowie im Kaukasus und in Zentralasien. Traditionell wirken zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer in diesen Missionen mit, nicht selten auch als Missionschefs. Zurzeit wird die Mission in Serbien von einem Schweizer Diplomaten, Botschafter Peter Burkhard, geleitet. Der heutige Schweizer Botschafter in Berlin, Tim Guldimann, war Missionsleiter in Tschetschenien, Kroatien und im Kosovo. Zu Beginn der jetzigen Krise war er auch in der Ukraine eingesetzt. Botschafterin Heidi Tagliavini war ebenfalls für die OSZE in der Tschetschenien-Mission und als Emissärin des OSZE-Vorsitzes im Kaukasus tätig, bevor sie 2002 Chefin der VN-Beobachtermission in Georgien (*United Nations Observer Mission in Georgia,* UNOMIG) wurde. 2014 wurde sie zur OSZE-Vermittlerin in Kiew ernannt und war als solche maßgeblich am Zustandekommen der am 5. September 2014 in Minsk unterzeichneten Waffenstillstandsvereinbarung zwischen der ukrainischen Regierung und den Separatisten beteiligt. Ihr Mandat wurde über die Amtszeit des Schweizer OSZE-Vorsitzes hinaus für 2015 verlängert.

In den meisten Fällen gehört es zu den wichtigsten Aufgaben einer internationalen Präsenz in Krisengebieten, Behörden und Zivilbevölkerung zu eigener Aufbautätigkeit zu bewegen und deren Eigenverantwortlichkeit zu fördern. Sowohl in Teilen des Westbalkans als auch im Kaukasus und in Zentralasien

ist dies ein langwieriger Prozess. Dennoch muss darauf geachtet werden, dass die Anwesenheit solcher Missionen zeitlich nicht unnötig ausgedehnt wird. Dann nämlich kann ein gewaltloser Status quo eine Stabilität suggerieren, die lediglich eine Scheinlösung ist, da die jahrelange Abhängigkeit von internationalen Vertretern eine von Bürgerinnen und Bürgern getragene Demokratie nicht fördert, sondern im Gegenteil lähmt.

2014 war es wieder ein schweizerischer OSZE-Vorsitz – unter dem Schweizer Bundespräsidenten und Außenminister Didier Burkhalter –, der sich mit einer Krise, diesmal in der Ukraine, befassen musste, einer Krise, die schwieriger und alarmierender als alle bisherigen Krisen und Konflikte ist, nicht nur für die OSZE, sondern auch für Europa und weit darüber hinaus. Hier wird versucht, einen ganzen Prozess rückgängig zu machen, den viele für irreversibel hielten. Mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim wurden grundlegende Prinzipien der Schlussakte von Helsinki, insbesondere das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen – außer im gegenseitigen Einvernehmen – verletzt; der Konflikt stellt zudem eine Provokation zur direkten Konfrontation zwischen Russland und den USA bzw. der NATO dar, zu deren Mitgliedern heute auch Länder wie Polen oder die baltischen Staaten gehören. Europa, die USA und Kanada müssen reagieren, dürfen aber in ihrer Reaktion selber nicht provozieren, sondern müssen die Erhaltung des Friedens als Ziel setzen und damit gewaltlose Auswege aus der Krise finden.

Wer Wladimir Putins Rede nach der Annexion der Krim genau liest, erkennt, dass sie sich inhaltlich nicht nur auf die Krim und die Ukraine, sondern auch auf andere Gebiete beziehen könnte. Hinter allem, was derzeit geschieht, steht eine klare, langfristige Planung; es ist keine Situation, die unbeabsichtigt aus dem Ruder läuft. Manchmal schimmert auch der Gedanke durch, es handle sich um eine „Retourkutsche“ für das Kosovo, obwohl der Vergleich der beiden Fälle völkerrechtlich nicht haltbar ist.

Der OSZE stehen auch für die Ukraine „nur“ politische Mittel zur Verfügung. Es sind die Mittel der Konfliktprävention und der friedlichen Konfliktlösung. Aber sie muss alle diese Mittel dafür einsetzen, dass es nicht zu einer neuen Zweiteilung Europas, zu einer neuen Konfrontation zwischen Russland und den USA kommt.

Während die KSZE mit ihrer Schlussakte von 1975, die im Übrigen in letzter Zeit wieder öfter zitiert wird, europäische Geschichte geschrieben hat und nach der Wende 1989/90 zum Hoffnungsträger für ein „neues Europa“ wurde, ist es um die OSZE in den letzten Jahren stiller geworden. Die osteuropäischen Staaten, die ursprünglich an eine führende Rolle der KSZE nach dem Fall der Mauer geglaubt hatten, interessierten sich schließlich mehr für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der NATO. Waren die Gründe hierfür in erster Linie wirtschaftlicher und militärischer Natur, so spielte doch zumindest zusätzlich die Tatsache eine Rolle, dass die OSZE es nicht schaffte, sich völkerrechtlich durch einen Gründungsvertrag abzusichern. Wenn die Organisation nun im Falle des Konflikts in der Ukraine wie-

der im Vordergrund steht, dann sicher auch deshalb, weil sie das Ost-West-Forum *par excellence* geblieben ist und die anderen Organisationen trotz ihrer Erweiterung nach Osten von Moskau aus gesehen doch „westliche" Organisationen geblieben sind, die zum Teil auf der Seite der ukrainischen Regierung stehen. Der schweizerische Vorsitz machte somit die Erfahrung, dass die OSZE weiterhin eine wichtige Funktion hatte, die es zu nutzen galt.

Schlussfolgerung

Die Schlussakte von Helsinki scheint heute in manchen Teilen überholt, dies aber nicht etwa, weil sie sich als Misserfolg erwiesen hätte, sondern im Gegenteil, weil sie ihr Hauptziel, die Überwindung der Teilung Europas in zwei „Blöcke" dank der Wende von 1989/90 im Wesentlichen erreicht hat. Beachtliche Fortschritte gab es bei der konventionellen Abrüstung, militärischen VSBM und vor allem im ehemaligen „dritten Korb", der heutigen „menschlichen Dimension" der OSZE. Man darf daraus jedoch nicht den Schluss ziehen, dass die Schlussakte deswegen gleichsam zum Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden sei, denn bei aller Befriedigung über die erzielten Resultate darf nicht vergessen gehen, dass die Ziele der Schlussakte und der sie bekräftigenden und ausbauenden Charta von Paris noch längst nicht in allen OSZE-Staaten verwirklicht wurden. Obwohl die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auch in nachfolgenden Dokumenten nochmals ergänzt wurden, bestehen in manchen Ländern bis heute große Defizite beim Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der nationalen Minderheiten. Daher ist es nach wie vor entscheidend, dass das Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der OSZE aufrechterhalten bleibt und weitere Fortschritte in allen ihren Tätigkeitsbereichen erzielt werden, so sehr auch infolge der Entwicklungen in der und um die Ukraine Fragen der politischen und militärischen Sicherheit wieder in den Vordergrund der Aufmerksamkeit gerückt sind. Die dortigen Ereignisse haben vor allem die unbedingte Notwendigkeit der zehn Prinzipien der Schlussakte und der Charta von Paris wieder in Erinnerung gerufen, die als Leitlinien zur Lösung der Probleme unerwartete Aktualität erhalten haben. Das gleiche gilt für die VSBM, die auch weit über den rein militärischen Bereich hinaus als „Werkzeuge" der Diplomatie wieder an Bedeutung gewonnen haben. Mit anderen Worten: Die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris samt allen seither verabschiedeten Dokumenten sind heute wichtiger denn je. Die Verantwortlichen in den Teilnehmerstaaten der OSZE wären gut beraten, sich der Verpflichtungen aus diesen Dokumenten, denen ihre Regierungen im Konsens zugestimmt haben, wieder einmal bewusst zu werden – und sie entsprechend umzusetzen.
Aus schweizerischer Sicht ist die Bilanz der letzten 40 Jahre im Großen und Ganzen positiv. Die KSZE war für die Schweiz von Anfang an ein wichtiges Instrument, um an sicherheitspolitischen und menschenrechtlichen Verhand-

lungen im Rahmen der Ost-West-Beziehungen teilzunehmen und ihre eigenen Anliegen einzubringen, hatte sie sich doch aus neutralitätspolitischen Überlegungen bis dahin – unter anderem in der Diskussion um den VN-Beitritt – stets für die Mitarbeit bei „technischen" Verhandlungen entschieden, während sie „politischen" Verhandlungen fernblieb. Gerade die vermittelnde Rolle der N+N-Staaten ermöglichte ihr den Einstieg in die politische Zusammenarbeit in Europa. Allerdings war ihren beiden inhaltlichen Hauptanliegen 1975 nicht der gewünschte Durchbruch beschieden. Die Neutralität wurde nicht, wie damals erhofft, zu einem Faktor der europäischen Sicherheit, kein einziges weiteres Land – mit Ausnahme Turkmenistans 1995 – hat seitdem seine Neutralität erklärt, und die engsten „Verbündeten" der Schweiz in der KSZE, Österreich, Schweden und Finnland, sind, obwohl rechtlich nach wie vor neutral, heute in die politische Zusammenarbeit in der EU eingebunden. Nach der Wende, der Auflösung des Warschauer Paktes und der zunehmenden Annäherung von Ost und West erübrigte sich auch die „neutrale" Vermittlung zwischen den Blöcken. Nach der Unterzeichnung der Charta von Paris löste sich die Gruppe der N+N-Staaten auf. Kurz danach zerfielen das blockfreie Jugoslawien und die Sowjetunion. Die Neuordnung Europas in der globalisierten Welt brachte neue Akteure hervor, das sich verfeinernde Beziehungsnetz zwischen Staaten wurde wichtiger als „Abseitsstehen". Die schweizerische Antwort auf diese Herausforderungen ist seit den 1980er Jahren bis heute eine „aktive" Neutralitätspolitik, wie sie sich auch beim zweiten OSZE-Vorsitz bewährt hat: Ein vernünftiges Maß an politischer Unabhängigkeit stärkt die Vermittlungsfähigkeit.

Das zweite große Anliegen der Schweiz im Zusammenhang mit der KSZE, das von ihr propagierte System für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, brachte 1992 zwar nach unermüdlichem diplomatischem Einsatz einen Vergleichs- und Schiedsgerichtshof mit Sitz in Genf hervor; der Gerichtshof wurde jedoch bis heute nie angerufen, auch wenn es an Konflikten in Europa beileibe nicht fehlt. Seine Kompetenzen sind sehr begrenzt; zudem sind seither der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) und verschiedene Gerichte mit speziellen Aufträgen entstanden. Ferner hat die politische Konfliktlösung wieder an Gewicht gewonnen.

Nach der Wende von 1989/90 hat sich die Schweiz gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten mit eigenen Vorschlägen an der operativen Ausgestaltung der künftigen OSZE beteiligt. Sie hat sich früh für Konfliktmanagement durch die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung, also für die heutigen Feldmissionen, und für Wahlbeobachtungen eingesetzt. Sie hat auch gemeinsam mit Finnland, Schweden und Norwegen 1992 die Grundzüge für militärische Friedensmissionen der KSZE/OSZE entwickelt. Infolge der geographischen Erweiterung und der inneren Stärkung der Europäischen Union und der NATO im Verlauf der 1990er Jahre ist die Schweiz, die keiner der beiden Organisationen angehört, heute wohl etwas einsamer als vor 40 Jahren, steht aber deswegen nicht im Abseits. Im Gegenteil: Gerade ihre besondere Situa-

tion hat ihr während des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014 einen äußerst hohen Grad an Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit verliehen, der es ihr erleichtert hat, dieser großen Verantwortung gerecht zu werden.

Unsere Antwort auf die eingangs gestellte Frage, ob das 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ein Grund zum Feiern sei, ist klar positiv. Allerdings sollte nicht einfach nostalgisch der Pioniere gedacht werden, die 1975 mit ihrer Unterschrift den ersten Brückenschlag zwischen Ost und West bekräftigten und damit den Weg zur Wende von 1989/90 wiesen. Die OSZE ist zwar nicht die zentrale Organisation gesamteuropäischer Zusammenarbeit geworden, wie dies 1989 viele erhofft hatten. Aber sie bleibt das umfassende Forum von Vancouver bis Wladiwostok mit zahlreichen ihr „zugewandten" Staaten, das mit politischen Strategien und permanenter Zusammenarbeit Frieden und Sicherheit auf unserem Kontinent erhalten und fördern will, in der Einsicht, dass dazu politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung gleichermaßen nötig sind, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte untrennbar zusammengehören. Ohne akute Konflikte mag es um die OSZE zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung ruhiger geworden sein. Die Ukraine zeigt indessen, wie wichtig das umfassende Forum ist, um gewaltsame Handlungen zu stoppen, Schutz zu gewähren und Verhandlungen zu lancieren. Möge das doppelte Jubiläum der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris im Jahr 2015 dazu dienen, die Umsetzung der Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten aus den OSZE-Dokumenten zu beschleunigen und das Bewusstsein zu stärken, dass damit neue Konflikte verhindert werden können und Europa dem Ziel eines friedlichen Kontinents näher kommt.

*Igor Iwanow**

Europa braucht die OSZE – heute wie vor 40 Jahren

Wenn wir heute über die Probleme Europas diskutieren, müssen wir sie leider durch das Prisma der Entwicklungen in der Ukraine betrachten. Alles, was in den vergangenen Monaten in der Ukraine und um sie herum geschehen ist und noch immer geschieht, kann nur ein Gefühl tiefen Bedauerns und großer Sorge hervorrufen. Man kann mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass uns die Krise in der Ukraine, unabhängig davon, wie sie gelöst wird, in unserem Versuch, in Europa einen gemeinsamen humanitären und wirtschaftlichen Raum und einen gemeinsamen Sicherheitsraum zu schaffen, um Jahre zurückgeworfen hat. Die negativen Folgen der Krise werden uns noch lange Zeit begleiten. Sie zu überwinden und gegenseitiges Vertrauen und Stabilität in Europa wiederherzustellen, wird Jahre, wenn nicht Jahrzehnte erfordern

Die Ukraine-Krise hat allerdings in erster Linie tiefverwurzelte innerstaatliche Ursachen. Mehr als 20 Jahre lang Fehler bei der Staatsverwaltung, 20 Jahre lang Korruption, Zynismus der Politiker und Ignoranz gegenüber den grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes – all dies hat die Krise praktisch unvermeidlich werden lassen. Tatsache ist, dass die Ukraine auch vor der Krise ein fragiler Staat mit schwachen politischen Institutionen war, der zudem tiefgreifende soziale und regionale Unterschiede aufwies. Die politischen Führer und die sogenannte Wirtschaftselite zeichneten sich durch maßlosen Egoismus und Kurzsichtigkeit aus. Jeder ukrainische Spitzenpolitiker trägt einen Teil der Verantwortung und der Schuld für die dramatischen und tragischen Ereignisse, die im Herbst 2013 begannen.

Es wäre jedoch kaum gerechtfertigt, die äußere Dimension der Ukraine-Krise völlig außer Acht zu lassen. Die Unfähigkeit Russlands und der Europäischen Union, ihren Umgang mit der Ukraine aufeinander abzustimmen, und der Übergang beider Seiten zu einer feindseligen Rhetorik, als die Krise eskalierte, sind deutliche Belege dafür, dass es im euroatlantischen Raum noch immer Anschauungen gibt, die aus Zeit des Kalten Krieges stammen. Die Zukunft der Ukraine wurde und wird noch immer von vielen als ein Nullsummenspiel aufgefasst und die Ereignisse in der Ukraine erscheinen als Kampf zwischen pro-europäischen und pro-russischen politischen Kräften. Solche Sichtweisen verstellen uns den Blick auf die Realität, erschweren das Verständnis für unsere strategischen Interessen und schränken unsere Fähigkeit, der ukrainischen Gesellschaft bei der Bewältigung der schwersten Krise in der Geschichte moderner ukrainischer Staatlichkeit zu helfen, erheblich ein.

---

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

Auch wenn es heute noch schwierig ist, alle potenziellen Folgen der Krise in der Ukraine zu beurteilen, so ist doch bereits klar, dass Russland, die Europäische Union, die Vereinigten Staaten und an erster Stelle die Ukraine selbst zu den Verlierern und nicht zu den Gewinnern gehören werden. Jeder der Beteiligten wird für die Krise seinen Preis bezahlen müssen, und dieser Preis wird hoch sein.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden im Westen Behauptungen laut, dass im Europa des 21. Jahrhunderts im Gegensatz zum Nahen Osten und einigen anderen Regionen der Welt traditionelle Sicherheitsfragen ihre Bedeutung verloren hätten. Aus diesem Grunde, so sagte man, sei es nicht länger notwendig, Zeit, Geld oder intellektuelles und politisches Kapital zu investieren, um neue Institutionen, Regelungen und Mechanismen im Bereich der Sicherheit zu schaffen oder vorhandene zu verbessern. Heute zahlen wir alle einen sehr hohen Preis für unseren allgemeinen Unwillen oder auch unsere Unfähigkeit, uns ernsthaft mit der Modernisierung der europäischen Sicherheitsarchitektur zu befassen.

Die Ukraine-Krise ist zu einer Art Katalysator geworden, der auf äußerst dramatische Weise die Gesamtheit der Probleme zwischen Russland und dem Westen aufgedeckt hat, die man oftmals versucht hat unter den Teppich zu kehren oder herunterzuspielen. Das Resultat der Krise ist, dass die Gefahr einer neuen Teilung Europas heute in voller Größe vor uns steht.

Vor dem Hintergrund einer allgemeinen „institutionellen Lähmung“, hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine würdige Leistung gezeigt.

Dennoch wurde auch die OSZE während der Krise scharfer Kritik unterzogen – für ihre langsame Reaktion und ihre Schwerfälligkeit, für ihre übertriebene Bescheidenheit bei der Festlegung ihrer Ziele und für ihre angebliche politische Parteilichkeit. Und doch erwies sich gerade die OSZE als die einzige multilaterale europäische Plattform, der es, wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten, gelang, sich auf koordinierte Maßnahmen zur Beilegung der Krise zu einigen. Es war gerade die OSZE, die eine Sonderbeobachtermission in die Ukraine entsandte. Die unter der Schirmherrschaft der OSZE eingerichtete Kontaktgruppe wurde zum Hauptmechanismus für die Lösung der Krise. Und es ist die OSZE, auf der die größten Hoffnungen in Bezug auf die Überwachung und die Verifizierung der Einhaltung der Vereinbarungen zwischen den Konfliktparteien ruhen.

Dies ist eine weitere Antwort auf diejenigen Politiker und Experten, die über „die fundamentale Krise der OSZE“ reden und schreiben, über den „Archaismus“ der Organisation und sogar über europäische Sicherheit „in der Ära nach der OSZE“. Natürlich ist die OSZE kein Allheilmittel für alle Probleme auf unserem Kontinent. Klar ist auch, dass wir andere europäische Sicherheitsmechanismen nicht aufgeben sollten, die in der Lage sind, einige unserer gemeinsamen Probleme in diesem Bereich zu lösen. Eines dürfen wir jedoch nicht vergessen: Die OSZE ist und bleibt die repräsentativste und folglich

auch die am meisten legitimierte Organisation in Bezug auf europäische Sicherheit. Zum Wissensschatz der OSZE gehören nicht nur die Schlussakte von Helsinki von 1975, die Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990, die Europäische Sicherheitscharta von 1999 und die Gedenkerklärung von Astana aus dem Jahr 2010. Dazu gehören auch ihre immensen Erfahrungen bei der Verhütung, der Überwachung und der Deeskalation von Konflikten in den verschiedensten Regionen Europas.
Das Jahr 2015 markiert den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki. Dies ist ein wichtiger Meilenstein für Europa. Die OSZE-Teilnehmerstaaten stehen nun vor allem vor der verantwortungsvollen Aufgabe, einvernehmliche Beschlüsse zu verabschieden, die es möglich machen, die Rolle der Organisation in den heutigen Entwicklungen in der internationalen Politik erheblich auszuweiten.
In diesem Zusammenhang haben folgende Aufgaben höchste Priorität:

1. Um den Dialog in den Bereichen Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu fördern, ist es wichtig, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten die unveränderte Relevanz und Gleichwertigkeit der grundlegenden Prinzipien der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 sowie ihr Bekenntnis zur Einhaltung der Prinzipien und zur Erfüllung aller Verpflichtungen, die sie in Übereinstimmung mit den Dokumenten der OSZE eingegangen sind, bekräftigen.
2. Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010 waren sich die Staats- und Regierungschefs darin einig, dass die Gefahr einer neuen Spaltung Europas das strikte Festhalten an der „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok […] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“,[1] erfordert
   Die Gedenkerklärung von Astana entwickelt das Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit weiter, das „die Erhaltung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten miteinander in Beziehung setzt und die Verbindung zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen herstellt“.[2] Sie stellt außerdem fest, dass die OSZE-Sicherheitsgemeinschaft „in die Lage versetzt werden [soll], die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich zu bewältigen“,[3] das „bedingungslose Bekenntnis zu den gemeinsamen OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen in allen

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz. 1, unter: http://www.osce.org/cio/74988.
2 Ebenda, Absatz 2.
3 Ebenda, Absatz 11.

drei Dimensionen zur Grundlage haben"[4] und „alle OSZE-Teilnehmerstaaten in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region […] frei von allem Trennenden, von Konflikten, Einflussbereichen und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau"[5] einen soll.
Die Bestätigung, dass die Teilnehmerstaaten an ihrem Bekenntnis zur Errichtung einer solchen Sicherheitsgemeinschaft festhalten werden, ist nicht weniger wichtig als die Bekräftigung der Prinzipien und Verpflichtungen, die sich aus den OSZE-Dokumenten ergeben.

3. In den letzten fünf Jahren wurde in der OSZE informell über den Entwurf eines Gründungsdokuments diskutiert. Die Verabschiedung eines solchen Dokuments wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umwandlung der OSZE von einer regionalen Abmachung in eine vollwertige regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Eine OSZE-Charta würde die bestehenden Verfahrensweisen, Organe und Institutionen in rechtsverbindlicher Form bestätigen. Bei der Erarbeitung der Charta bzw. des Gründungsdokuments ist es sinnvoll, noch einmal auf die genaue Festlegung der Befugnisse, Aufgaben und Funktionen des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs sowie auf die lange Zeit diskutierte Frage der Einrichtung des Postens eines stellvertretenden OSZE-Genrealsekretärs zurückzukommen.
Eine grundsätzliche Einigung darauf, dass es zweckmäßig ist, in naher Zukunft eine solche Charta zu erarbeiten, könnte einer der wichtigsten im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses verabschiedeten Beschlüsse werden.

4. Parallel zu der Vereinbarung einer OSZE-Charter bzw. eines Gründungsdokuments wird es notwendig sein, die Frage der Verabschiedung eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE zu klären, über deren Wortlaut sich die Teilnehmerstaaten bereits vor langer Zeit geeinigt haben.

5. Die OSZE ist dafür gedacht, maßgeblich zur Beilegung sowohl alter als auch neuer Konflikte und zur Bewältigung von Krisen in Europa beizutragen. Hierzu könnte sie ihre vorhandenen Instrumente, einschließlich der stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen, stärker nutzen.
Vorschläge zur erheblichen personellen und finanziellen Stärkung des OSZE-Konfliktverhütungszentrums (KVZ), zur Ausweitung seiner Beobachtungstätigkeit und zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Beilegung von Konflikten verdienen eine sorgfältige Prüfung.
Ebenso ratsam ist es, die Frage der praktischen Umsetzung der 1992 in Helsinki verabschiedeten Beschlüsse über die Durchführung friedenser-

4 Ebenda.
5 Ebenda.

haltender Operationen und die Entsendung von Friedensaufbaumissionen entweder durch die OSZE selbst oder mit einem Mandat der OSZE unter heutigen Bedingungen zu prüfen.

6. Die OSZE ist der optimale Ort für den Dialog über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit in Europa mit Blick auf die Vereinbarung möglicher Parameter eines zukünftigen Regimes zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa sowie für Vertrauensbildung im politisch-militärischen Bereich zur Gewährleistung militärischer Stabilität, Berechenbarkeit und Transparenz (Astana Gedenkerklärung von 2010).

   Eine Schlüsselrolle in der Diskussion über diese Fragen spielen das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und insbesondere der in seinem Rahmen geführte Sicherheitsdialog. Die OSZE *Security Days*, bei denen prominente Politiker, Wissenschaftler und unabhängige Experten zusammentreffen, um u.a. Fragen im Zusammenhang mit konventioneller Rüstungskontrolle in Europa diskutieren, finden stets großes Interesse.

   Es wäre sinnvoll, militärtechnische Expertengespräche unter der Schirmherrschaft der OSZE ins Leben zu rufen, deren Ziel es ist, eine „Sicherheitsmatrix“ zu erarbeiten, die die Wechselbeziehung und die relative Bedeutung verschiedener Waffentypen im Kampfeinsatz definiert. Die Beratungen, an denen nicht nur Delegationen interessierter Teilnehmerstaaten, sondern auch Vertreter der Verteidigungsministerien teilnehmen können, könnten in Wien stattfinden.

7. In den vergangenen vier Jahren hat die OSZE eine Reihe von Beschlüssen zur Modernisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen verabschiedet, von denen die meisten jedoch rein „technischer“ Natur waren.

   Es wäre ratsam, sich auf Maßnahmen zu konzentrieren, die die Wirksamkeit der im Rahmen des Wiener Dokuments durchgeführten Verifikationsmaßnahmen verbessern. So könnten beispielsweise die Anzahl der Inspektions- und Überprüfungsteams, die Dauer der Verifikationsmaßnahmen und die Häufigkeit der Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät erhöht werden (auf bis zu einmal alle fünf Jahre).

   Parallel zu den Verhandlungen über die Modernisierung des Wiener Dokuments wäre es sinnvoll, im Rahmen des FSK eine systematische Bestandsaufnahme der praktischen Anwendung und der Wirksamkeit der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, insbesondere in Krisensituationen, vorzunehmen.

8. Die OSZE kann und sollte die vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit, insbesondere Terrorismus sowie Drogen- und Menschenhandel, fördern. Sie sollte ebenso die Implementierung der auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien bereits

vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen sowie die Entwicklung neuer Maßnahmen vorantreiben.

Die Organisation sollte die Harmonisierung der Strategien zur Bewältigung neuer Herausforderungen und Bedrohungen u.a. durch die Ratifizierung zentraler universeller Rechtsinstrumente, insbesondere solcher, die die Terrorismusbekämpfung und die Stärkung von Regimen zur Verhütung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen betreffen, durch die Teilnehmerstaaten aktiv fördern. Darüber hinaus sollte die Organisation die Staaten, wo immer es erforderlich ist, bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützen.

Im Kontext einer gemeinsamen Reaktion auf grenzüberschreitende Herausforderungen und Bedrohungen sollten die OSZE-Staaten zunächst regelmäßige Konsultationen einführen und sich auf gemeinsame Antworten auf ein breites Spektrum von Fragen, die über die geographischen Grenzen der OSZE hinausgehen, einigen. Das Ergebnis solcher Konsultationen könnte die Verabschiedung von Beschlüssen über gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung neuer Bedrohungen und Herausforderungen, einschließlich der Durchführung gemeinsamer Projekte außerhalb des OSZE-Gebiets, sein.

9. Als Dachorganisation für die euroatlantische und die eurasische Gemeinschaft kann die OSZE zu größerer Kompatibilität der wirtschaftlichen Integrationsprozesse in der Region beitragen, um die Widersprüche zwischen ihnen zu verringern und letztlich zur Bildung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums, dem sowohl das euroatlantische als auch das eurasische Gebiet angehören, und zur Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone mit freiem Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr zu gelangen.

   Zu diesem Zweck könnte die OSZE in Zusammenarbeit mit der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) zu einer Plattform für den fachspezifischen und politischen Dialog über verschiedene Themen werden:

   - die Schaffung günstiger Bedingungen für Handel und Investitionen, einschließlich eines Investitionsschutzes, um eine nachhaltige Entwicklung der OSZE-Staaten auf der Grundlage der Prinzipien der Nichtdiskriminierung, der Transparenz und guter Regierungsführung zu gewährleisten;
   - die Beseitigung von Hindernissen für den Handel und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer;
   - die Schaffung neuer Möglichkeiten für Wirtschaftsakteure durch die Einführung gemeinsamer, harmonisierter oder kompatibler Vorschriften und Regulierungssysteme sowie durch die Entwicklung miteinander verbundener Infrastrukturnetze;

- Verbesserung und Unterstützung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der OSZE-Länder.

10. Die menschliche Dimension war, ist und bleibt ein integraler Bestandteil des Helsinki-Prozesses und das wichtigste Element der Identität und des Mandats der OSZE. „Der beste Garant für Frieden und Sicherheit in unserer Region ist die Bereitschaft und die Fähigkeit jedes Teilnehmerstaats, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und die Menschenrechte zu achten."[6]
    Die OSZE kann dazu beitragen, die Kontroversen über die menschliche Dimension des Helsinki-Prozesses zu überwinden, indem sie die Probleme und Fragen, die in diesem Bereich auftauchen, entpolitisiert und einen Dialogmechanismus schafft, der auf Kooperation statt auf Rhetorik beruht, ohne die erfolgreich funktionierenden multilateralen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu duplizieren, die es in Europa bereits gibt.
    Ein solcher Mechanismus würde es ermöglichen, die Debatte über die Implementierung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten zu optimieren. Das könnte insbesondere bedeuten, dass das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension zeitlich gekürzt wird, wie es bereit 2005 vom OSZE-Weisenrat[7] und 2012 in dem von vier Forschungsinstituten aus vier Ländern – Deutschland, Frankreich, Polen und Russland – veröffentlichten Bericht *„Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community"*[8] vorgeschlagen worden war.

Dies ist natürlich keine vollständige Liste der Aufgaben, vor denen die OSZE steht. Jeder einzelne Teilnehmerstaat der Organisation hat seine eigenen Prioritäten und seine eigenen Ansichten darüber, wie die bestehenden Probleme gelöst werden können. Man wird schwerlich einen Konsens in allen Fragen erwarten können. Das Wichtigste ist jedoch, dass wir begreifen, dass die Ver-

---

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 461; auch unter: http://www.osce.org/de/node/125809.

7 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 404; auch unter: http://www.osce.org/cio/15805.

8 Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH)/Fondation pour la Recherche Stratégique/Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University)/Polish Institute of International Affairs (PISM), Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality, Hamburg/Paris/Moskau/Warschau 2012, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 451-475, hier: S. 471.

einbarungen, die vor 40 Jahren erzielt und in der Schlussakte von Helsinki verankert wurden, nach wie vor relevant und notwendig sind. Es ist in unserem gemeinsamen Interesse, diese Vereinbarungen mit den Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts in Einklang zu bringen, um die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mit neuem Leben zu erfüllen, sodass sie den Interessen derjenigen, in deren Namen sie geschaffen wurde, noch besser dienen kann.

Ivica Dačić

40 Jahre OSZE – was der serbische Vorsitz im Jubiläumsjahr erreichen will

Im Dezember 2011 wurde ein bahnbrechender Ministerratsbeschluss verabschiedet, der es zwei Ländern, der Schweiz und Serbien, ermöglichte, den OSZE-Vorsitz in den Jahren 2014 und 2015 in eng aufeinander abgestimmter Weise auszuüben. Fairerweise muss gesagt werden, dass dieses beispiellose Angebot bei vielen Neugier weckte – oder vielleicht sogar Besorgnis darüber auslöste –, wie die beiden Staaten, die in der Regel als in vieler Hinsicht äußerst unterschiedlich wahrgenommen werden, während der beiden aufeinanderfolgenden Vorsitzjahre wohl funktionieren würden: auf der einen Seite die Schweiz, die den Vorsitz der Organisation schon einmal innehatte, weithin bekannt als einflussreiches Land, reich an Ressourcen und Know-how, mit langjähriger Erfahrung und einem exzellenten Ruf in den internationalen Beziehungen; auf der anderen Seite Serbien, ein Land mit einer schwierigen und schmerzvollen jüngeren Geschichte, das mit erheblicher Unterstützung der OSZE Reformen durchgeführt hat. Dennoch entschied man sich, die bevorstehenden Herausforderungen anzunehmen und durch gemeinsames Engagement und enge Zusammenarbeit die notwendigen Anstrengungen zum Wohle der Organisation zu unternehmen. Die von der Schweiz und Serbien schließlich eingegangene solide Partnerschaft könnte als Beispiel und vielleicht sogar als Vorbild für die Zukunft dienen. Im Geiste einer konstruktiven Partnerschaft haben die beiden Länder einen auf zwei Jahre angelegten gemeinsamen Arbeitsplan ausgearbeitet – ein weiteres Novum, das der Arbeit der OSZE die dringend notwendige Kontinuität verleiht.

Für Serbien ist der Vorsitz wahrscheinlich die anspruchsvollste multilaterale Aufgabe, die es jemals übernommen hat. Die Organisation selbst und ihre Agenda sind extrem komplex. Seit nunmehr vierzig Jahre ist die KSZE/OSZE ein Schauplatz, auf dem die Interessen der Teilnehmerstaaten aufeinanderprallen, in der Absicht, in dem riesigen Gebiet von Vancouver bis Wladiwostok ein sichereres und freundliches Umfeld zu schaffen. Lösungen mussten stets in mühsamen Verhandlungen gefunden werden, immer mit dem Ziel, zu einem Konsens zu gelangen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind die Probleme extrem komplex und Serbien und seine diplomatischen Fähigkeiten werden ernsthaft auf die Probe gestellt werden.

2014 und 2015 begehen wir wichtige Jubiläen historischer Ereignisse, die ihren Ursprung im Herzen Europas und beispiellose Konsequenzen für die Geschicke der Menschheit hatten. 2014 jährt sich der Beginn des Ersten Weltkriegs zum hundertsten Mal, 2015 gedenken wir des Endes des Zweiten Weltkriegs vor 70 Jahren. Die Vergangenheit darf nie in Vergessenheit geraten, das gilt insbesondere für die Opfer der Kriege. Aus ihr müssen wir für

die Zukunft lernen, um Fehlwahrnehmungen zu überwinden, falsche Vorstellungen zu berichtigen und Fehler zu vermeiden; gleichzeitig muss es unser Ziel sein, mehr Stabilität, Sicherheit und Wohlstand zu erreichen – sowohl in unseren Gesellschaften und Staaten als auch gemeinsam zwischen den Staaten und innerhalb internationaler Organisationen, einschließlich der OSZE.
2015 feiern wir das 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, die nach der Charta der Vereinten Nationen (VN) vielleicht das bedeutendste Dokument der modernen politischen Geschichte ist. Dieses Jubiläum sollte als eine Gelegenheit genutzt werden, die Organisation mithilfe des Helsinki+40-Prozesses zu reformieren.
Die Schweiz und Serbien haben diesen Prozess und seinen erfolgreichen Abschluss an die Spitze ihrer Prioritätenliste für ihre aufeinanderfolgenden Vorsitze in den Jahren 2014 und 2015 gesetzt. Im „Fahrplan" für Helsinki+40, den sie gemeinsam mit der Ukraine auf dem Ministerratstreffen in Kiew im Dezember 2013 vorgestellt haben, werden folgende übergeordnet Ziele des Prozesses detailliert ausgeführt:

- die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind, wie es auf dem Gipfeltreffen von Astana zum Ausdruck gebracht wurde, erneut zu bekräftigen und sich ihr anzunähern,
- die Rolle der OSZE als weltweit größte und inklusivste regionale Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta optimal zu nutzen,
- zur Stärkung des Vertrauens beizutragen, Fortschritte bei der Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet zu machen und die Versöhnung zwischen Teilnehmerstaaten zu fördern, um damit gleiche und unteilbare Sicherheit für alle Teilnehmerstaaten anzustreben,
- die Sichtbarkeit und Wirksamkeit der OSZE als einzigartige Plattform für Zusammenarbeit, umfassenden Dialog und Transparenz sowie als Rahmen für gemeinsames Handeln zu verbessern, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können und die Sicherheit des OSZE-Gebiets zu erhöhen, und
- greifbare Fortschritte bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen zu erzielen.

Serbien wird sich während seines Vorsitzes darum bemühen, den offenen und ehrlichen Dialog über vor uns liegende Probleme und Herausforderungen zu fördern, mit dem Ziel, sich auf einen gemeinsamen Rahmen zu einigen, an dem sich die Organisation in Zukunft orientieren kann. Unter den derzeitigen Bedingungen wird das allerdings äußerst schwer sein.

Die OSZE ist derzeit mit einer der größten Krisen in ihrer Geschichte konfrontiert. Die Situation in der Ukraine hat eine Reihe wichtiger Fragen für die europäische Sicherheit insgesamt aufgeworfen. Wir müssen alle nur denkbaren Anstrengungen aufbringen, um sie zu bewältigen und die Beziehungen im gesamten OSZE-Gebiet wieder zu festigen.

Die von allen Durchführungsorgane der OSZE und dem Schweizer Vorsitz im Zusammenhang mit der Ukraine ergriffenen umfangreichen Maßnahmen haben die Relevanz der OSZE unter Beweis gestellt. Sie könnten der Ausgangspunkt für die Diskussion über die zukünftige Rolle der Organisation sein. Klar ist auch, dass der Beschluss zur Einrichtung einer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) und deren Entsendung in die Ukraine der wichtigste Schritt zur Deeskalation der Krise war. Ungeachtet zahlreicher ernsthafter Probleme, darunter die Geiselnahme mehrerer Mitglieder der SMM, ist die Präsenz internationaler Beobachter vor Ort von größter Bedeutung. Allein die Tatsache, dass ein Konsens über die Entsendung der SMM zustande kam, ist das beste Beispiel für die konstruktive Rolle, die die OSZE in Krisensituationen spielen kann.

Als designierter Vorsitz werden wir all unsere Anstrengungen darauf richten, die Rolle der OSZE in dieser Hinsicht zu stärken. Vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen ist Serbien ein nachdrücklicher Befürworter stärkerer Präsenzen der OSZE vor Ort. Die OSZE-Feldpräsenzen erbringen nach wie vor einen außerordentlichen zusätzlichen Nutzen und verfügen über ein erhebliches Potenzial, die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen.

Serbien wird seiner eigenen Region, dem Westbalkan, während seines Vorsitzes natürlich besondere Aufmerksamkeit schenken. Dieser Teil Europas stand viele Jahre lang vor gravierenden Problemen, darunter Kriege, ethnische Konflikte, Sanktionen, ausländische Interventionen, menschliches Leid und schwere Menschenrechtsverletzungen. Heute hat sich die Situation grundlegend zum Besseren verändert und Serbien und die anderen Westbalkanländer sind mit großem Engagement dabei, ihre europäische Integration zu beschleunigen und die regionale Kooperation zu intensivieren. Aufgrund des schmerzvollen Vermächtnisses sind zusätzliche Anstrengungen notwendig, um Stabilität und Wohlstand in der Region zu erhöhen. Serbien den OSZE-Vorsitz anzuvertrauen, ist gewissermaßen auch eine Würdigung der Region und ihrer Zukunft. Besondere Aufmerksamkeit werden wir dem Thema Versöhnung widmen, zum einen als Teil der Konfliktnachsorgephase, wie sie in den OSZE-Dokumenten definiert ist, zum anderen als ein Konzept, das vom schweizerischen und vom serbischen Vorsitz vorangetrieben wird.

Unsere Organisation hat im Westbalkan noch immer eine wichtige Funktion. Trotz der Verbesserung der Lage in der Region sind wir davon überzeugt, dass es noch mehr Möglichkeiten für eine verstärkte horizontale Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Missionen vor Ort gibt. Auch sind wir davon überzeugt, dass andere Regionen im OSZE-Gebiet von den Erfahrungen, die

wir gemacht haben, profitieren können. Wir wären daher bereit, eine interregionale Kooperation aufzubauen, zu der auch ein Erfahrungsaustausch gehören könnte, um so die praktische Arbeit vor Ort zu verbessern.
Leider gibt es im OSZE-Gebiet noch immer eine Reihe ungelöster Probleme. Der serbische Vorsitz wird weiter alle bestehenden Formate unterstützen, die zur Lösung der Langzeitkonflikte eingerichtet wurden. Es liegt auf der Hand, dass die Ukraine-Krise Auswirkungen auf einige dieser Konflikte haben wird. Wir beabsichtigen daher zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um die Fortsetzung der regelmäßigen Treffen in den unterschiedlichen Verhandlungsformaten sicherzustellen und Hindernisse für ihre Arbeit zu beseitigen. Bei dieser Aufgabe messen wir der Tätigkeit der Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzes besondere Bedeutung bei. Dennoch liegt die Hauptverantwortung, unabhängig von den Bemühungen, Ideen und Vorschlägen unserer Organisation, unverkennbar bei den beteiligten Parteien. Dies können wir aus eigener Erfahrung zur Genüge bestätigen. Angesichts der herrschenden Umstände glauben wir, dass vielleicht einige kleinere, dafür aber konkrete Schritte das Vertrauen zwischen den Parteien erhöhen und damit den Weg für die Lösung substanzieller Probleme freimachen könnten.
Wir werden auch die Arbeit zur Stärkung derjenigen Kapazitäten und Mechanismen der OSZE fortsetzen, die es ihr ermöglichen, in allen Phasen des Konfliktzyklus, von der Frühwarnung bis zur Konfliktnachsorge und zur Versöhnungsarbeit, aktiv zu reagieren und konkrete Ergebnisse bei der Stabilisierung der Lage vor Ort zu erzielen. Die Erfahrungen, die im Westbalkan gemacht wurden, haben gezeigt, dass konkrete und dauerhafte Lösungen nur durch konstruktives politisches Handeln und Dialog erreicht werden können. Die OSZE muss daher ihre Anstrengungen zum Ausbau ihrer Vermittlertätigkeit erhöhen und systematisieren. Hierbei kann gar nicht genug betont werden, wie wichtig der politische Wille für den Erfolg von Vermittlungsbemühungen ist.
Das umfassende und kooperative Sicherheitskonzept der OSZE ist ihr wichtigstes Kapital und ihr dimensionenübergreifender Ansatz ist ihre größte Stärke und ihr entscheidender komparativer Vorteil. In diesem Zusammenhang sollte auch der Jugend, ihren Bedürfnissen und Wünschen wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. 2015 wird Serbien daher vorschlagen, einen „Aktionsplan für Jugend und Sicherheit“ aus dimensionenübergreifender Perspektive auszuarbeiten und damit die „Jugenddimension“ auf systematischere und kreative Weise weit oben auf der Agenda der OSZE platzieren.
Der serbische Vorsitz beabsichtigt auch, die Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels weiterhin zu fördern und die Entwicklung einer OSZE-Strategie zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern mit dem Ziel voranzutreiben, die Umsetzung des *Gender Mainstreaming* und die Erfüllung aller einschlägigen genderbezogenen Verpflichtungen, einschließlich der VN-Sicherheitsratsresolution 1325, weiter zu verbessern. Das

Konzept der verantwortungsbewussten Regierungsführung geht über die zweite Dimension hinaus und muss aus dimensionenübergreifender Perspektive betrachtet und dementsprechend ausgeweitet werden.
die Beziehungen der OSZE zur Zivilgesellschaft stehen im gemeinsamen schweizerisch-serbischen Arbeitsplan ebenfalls ganz oben auf der OSZE-Agenda für 2014 und 2015. Ziel ist es, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und *Think-Tanks* in allen Dimensionen zu stärken und zu verbessern. Die vom kürzlich gegründeten wissenschaftlichen Netzwerk der OSZE bereits geleistete Arbeit ist anerkennenswert; der serbische Vorsitz wird den Beitrag des Netzwerks zur Tätigkeit der OSZE unterstützen.
In der Gedenkerklärung von Astana bekräftigten die Teilnehmerstaaten ihre gemeinsame Vorstellung, dass umfassende und dauerhafte Sicherheit ohne die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung demokratischer Standards nicht möglich ist. In der Erkenntnis, dass die dem einzelnen Menschen innewohnende Würde im Mittelpunkt des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE steht, kamen Serbien und die Schweiz in ihrem gemeinsamen Arbeitsplan darin überein, die Umsetzung aller im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen weiter zu verbessern und zu stärken, die Verbindungen zur Zivilgesellschaft zu vertiefen und deren aktive Einbeziehung zu fördern sowie die Überwachungsinstrumente der OSZE in der menschlichen Dimension zu verstärken. Gleichwohl gibt es noch immer zahlreiche Probleme bei der Implementierung unserer gemeinsamen Verpflichtungen.
Daher sollten zusätzliche Anstrengungen in die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension investiert werden. Das gilt für zahlreiche Bereiche wie z.B. Rechtsstaatlichkeit, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit der Medien. Zu den konkreten Themen gehören der Schutz von Journalisten, Versammlungsfreiheit, der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung. Wir halten es auch für wichtig, nationale Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte zu stärken, um so Fortschritte bei der Erfüllung unserer Verpflichtungen gewährleisten zu können.
In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle der OSZE-Institutionen hervorzuheben, die die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützen. Die Arbeit dieser Institutionen ist unentbehrlich. Aus diesem Grunde müssen die für die Wahrnehmung ihrer Funktionen erforderlichen Bedingungen geschaffen werden. In der heutigen Zeit, in der sich unsere Gesellschaften kontinuierlich und rasch verändern und in der viele Teilnehmerstaaten vor zahlreichen neuen Herausforderungen stehen, können wir die Probleme nur mit Hilfe starker, unabhängiger und professioneller Institutionen mit einer gesicherten Finanzierung und ausreichend Personal angemessen lösen. Wie müssen gemeinsam darauf hinarbeiten, Spaltungen und Misstrauen zu überwinden, auch wenn die Ansichten über die Arbeit einiger OSZE-Institutionen auseinandergehen. Als designierter Vorsitz wird Serbien die Über-

prüfung der Veranstaltungen in der menschlichen Dimension fortsetzen, da wir glauben, dass diese Fragen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses behandelt werden sollten. Klares Ziel sollte dabei sein, die Effizienz und die Wirksamkeit der Organisation zu verbessern und die menschliche Dimension zu stärken.

Um diese Ziele zu erreichen, wird der Vorsitz von 2015 mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten. Der Europarat ist einer der wichtigsten Partner der OSZE in der menschlichen Dimension. Wir werden daher die von unseren Schweizer Kollegen eingeführte Praxis fortsetzen und eine enge Zusammenarbeit mit Belgien sowie Bosnien und Herzegowina, die 2015 den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats innehaben werden, aufbauen. Wir werden außerdem zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um die Zusammenarbeit mit unseren Kooperationspartnern in Asien und im Mittelmeerraum auszuweiten.

Traditionelle Themen der zweiten Dimension, wie z.B. Verkehr oder Arbeitsmigration, werden auch 2015 auf der Tagesordnung bleiben und weiterhin Teil der täglichen Arbeit der einschlägigen OSZE-Organe sein. Dasselbe gilt für andere Themen, wie z.B. die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche, die auch zu den Prioritäten der serbischen Regierung gehören. Wir sind außerdem davon überzeugt, dass eine Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich Wasser-Governance dazu beitragen würde, sich auch mit anderen Umweltfragen auseinanderzusetzen, und außerdem eine effektive Folgemaßnahme der Bemühungen der OSZE im Bereich der Katastrophenvorsorge mit Blick auf Wassermanagement darstellen würde. Dieses Thema wird in den nächsten Jahren strategische Bedeutung für die Organisation haben und verdient eine ernsthafte Betrachtung aus mehreren Blickwinkeln.

Die Implementierung von Verpflichtungen, die im Rahmen der politisch-militärischen Dimension eingegangen wurden, ist entscheidend für die Gewährleistung von Stabilität, Transparenz und Vertrauen unter den OSZE-Teilnehmerstaaten.

Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) bleiben wesentliche Mittel zur Verbesserung der Sicherheit im OSZE-Gebiet. Die Einhaltung der in den einschlägigen Dokumenten niedergelegten Prinzipien und Verpflichtungen sowie ihre konsequente Implementierung sind nach wie vor von größter Bedeutung.

Serbien setzt sich für die Fortsetzung eines umfassenden Dialogs in der OSZE ein, um durch die Aktualisierung und Modernisierung des Wiener Dokuments und die Stärkung und Implementierung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen und des OSZE-Dokuments über Lagerbestände konventioneller Munition die militärische Stabilität, Berechenbarkeit und Transparenz aufrechtzuerhalten.

Auch wenn die derzeitige Situation Fortschritte in vielen dieser Fragen nicht eben begünstigt, sind wir der Meinung, dass wir mit unseren diesbezüglichen

Überlegungen fortfahren müssen; dazu gehört auch, dass Möglichkeiten für den Meinungsaustausch über konventionelle Rüstungskontrolle und VSBM geschaffen werden. Die Diskussionen sollten mit damit zusammenhängenden Maßnahmen und möglicherweise auch mit den Entwicklungen im Helsinki+40-Prozess abgestimmt werden. Sie sollten einen zusätzlichen Nutzen schaffen und Doppelarbeit mit anderen Formaten vermeiden. Als Dialogforum sollte die OSZE für Diskussionen über zahlreiche verschiedene Themen genutzt werden, einschließlich solcher, in denen zurzeit keine Einigung herrscht.

Serbien wird ebenfalls die Diskussionen über Governance und Reform des Sicherheitssektors (SSG/R) fortsetzen. Die Einrichtung des informellen Freundeskreises für Governance und Reform des Sicherheitssektors in der OSZE ist ein wichtiger erster Schritt in Richtung einer stärker strukturierten Debatte. In dieser Hinsicht werden Serbien und andere Mitglieder der Gruppe schrittweise einen systematischeren Ansatz entwickeln und dabei den bisherigen Erfahrungen Rechnung tragen und diese sowie bewährte Praktiken weitergeben.

Die Welt von heute ist von neuen Herausforderungen, Risiken und grenzüberschreitenden Bedrohungen geprägt. Diese Bedrohungen, zu denen Terrorismus, organisierte Kriminalität und Drogenhandel gehören, erfordern von den Teilnehmerstaaten der OSZE ein koordiniertes Handeln. In dem Bewusstsein, welch große Bedeutung die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen hat, hat die Organisation in den vergangenen Jahren mit der Verabschiedung entsprechender Beschlüsse, dem Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken und der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Institutionen der Teilnehmerstaaten und wissenschaftlichen Einrichtungen bereits wichtige Schritte in diese Richtung unternommen.

In der Erkenntnis, dass diese Bedrohungen sich ständig weiterentwickeln und eine kontinuierliche Überwachung ebenso notwendig ist wie die Anpassung der Reaktionen auf die Bedrohungen, plant der serbische Vorsitz die Durchführung einer Reihe von Maßnahmen in diesem Bereich. Wir beabsichtigen, uns aus einer dimensionenübergreifender Perspektive mit grenzüberschreitenden Herausforderungen und Bedrohungen zu befassen. Negative Phänomene wie Korruption und illegale Migration können nicht isoliert voneinander behandelt werden. Die beste Strategie für ihre Bekämpfung schließt auch die Stärkung demokratischer Institutionen mit ein.

Wir werden die Praxis früherer Vorsitze fortsetzen und regelmäßig Veranstaltungen im Bereich grenzüberschreitender Bedrohungen durchführen. Gerade in diesem Bereich kann der dimensionenübergreifende Ansatz der OSZE sein Potenzial voll zur Geltung bringen. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels ist für die gesamte OSZE-Region von überragender Bedeutung. Dadurch, dass wir die Jugend im OSZE-Gebiet in den Mittelpunkt rücken, wollen wir uns mit diesen Proble-

men zumindest zum Teil unter dem Gesichtspunkt der Prävention und des Schutzes unserer jungen Bevölkerung auseinandersetzen.
Im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, aber auch in vielen anderen Bereichen ist es besonders wichtig, mit anderen einschlägigen internationalen Organisationen koordiniert zusammenzuarbeiten und sich gleichzeitig zu ergänzen. Die OSZE sollte eine Nische finden, in der sie tätig werden und ihre Fähigkeiten zur Reaktion auf neue Herausforderungen und Bedrohungen kontinuierlich ausbauen kann. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Pionierarbeit, die die OSZE bei der Entwicklung von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Internetsicherheit leistet.
Wenn wir unsere Ziele erreichen, uns der Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft weiter annähern und gleichzeitig die Rolle der OSZE als größte und inklusivste regionale Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen stärken wollen, müssen wir daran arbeiten, das Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten wiederherzustellen. Dies ist vor Ort, wo engagierte OSZE-Vertreter mit Mut und Hingabe ihre Mandate erfüllen, ebenso wichtig wie im Ständigen Rat in Wien, wo wichtige Beschlüsse gefasst werden müssen, und in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten, wo der politische Wille hierzu erzeugt werden muss. Das ist das Fundament, auf dem Serbien seine Vorsitz-Aktivitäten durchführen möchte, und es ist vielleicht auch das Rezept für den Erfolg. Es ist auch der Kern des Helsinki+40-Prozesses, der von allen 57 Teilnehmerstaaten abhängt. Der designierte serbische Vorsitz ist bereit, in diesem Prozess die Führungsrolle zu übernehmen, um die Sichtbarkeit und die Wirksamkeit der OSZE zu verbessern und Sicherheit und Stabilität von Vancouver bis Wladiwostok zu erhöhen.

Fred Tanner

Helsinki+40 und die Krise in der Ukraine

Auf der Suche nach Erneuerung

Der Helsinki+40-Prozess (im Folgenden auch: „Helsinki+40") ist die jüngste einer ganzen Reihe von Bestrebungen, die Arbeit und Leistungsstärke der OSZE zu überprüfen, in der Hoffnung, die Wirksamkeit und die Bedeutung der Organisation zu erhöhen. Gleichzeitig ist es auch der Versuch, wachsendem Misstrauen und unterschiedlichen Wahrnehmungen von Sicherheit, die unter einigen der Teilnehmerstaaten herrschen, zu begegnen.

Die OSZE kämpft wie jede andere internationale Organisation kontinuierlich darum, mit den sich verändernden internationalen Parametern Schritt zu halten und sich ihnen anzupassen. Als Hüter von Frieden und Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum muss die Organisation seit dem Beginn des neuen Jahrtausends auf zahlreiche *„ruptures stratégiques"* in der internationalen Sicherheit reagieren: auf die bewaffneten Konflikte und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen auf dem Balkan und im Kaukasus, auf den internationalen Terrorismus im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 und auf die wieder aufgeflammte Rivalität zwischen Russland und dem Westen, zunächst um Georgien und später um die Ukraine. Beide letztgenannten Konflikte haben das Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zu den Prinzipien des Helsinki-Dekalogs sowie deren Auslegung infrage gestellt. Die Krise in der und um die Ukraine hat zudem zu einem Paradigmenwechsel in den europäischen Sicherheitsvereinbarungen geführt und stellt daher eine existenzielle Herausforderung für die OSZE dar.

In den fast 40 Jahren ihrer Existenz musste sich die OSZE – zunächst als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – gegenüber anderen regionalen und internationalen Akteure wie z.B. der NATO, der EU, dem Europarat und den Vereinten Nationen (VN) stets von Neuem umgestalten und erneuern. Die in den letzten 20 Jahren erfolgte Erweiterung der EU und der NATO weit in den Osten und Südosten des OSZE-Gebiets hinein stellte für die Arbeit der Organisation infolge zunehmend konkurrierender Tätigkeiten und Strategien eine besondere Herausforderung dar. Der relative Bedeutungsverlust und die abnehmende Wirksamkeit der OSZE[1] führten immer häufiger zu dem Ruf nach Reformen und Erneuerung. Beobachter wie Praktiker befanden gleichermaßen, dass es einer klarer definierten Vision und stärkerer strategischer Führung bedürfe.

1 Vgl. Daniel Trachsler, The OSCE: Fighting for Renewed Relevance, Zürich 2012, S. 2, unter: http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysis-110-EN.pdf.

Der Ruf nach Reformen wurde erstmals nach den Anschlägen vom 11. September anlässlich der Suche nach einer strategischen Antwort auf den internationalen Terrorismus laut. 2003 wurde auf dem Treffen der OSZE-Außenminister in Maastricht die „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“[2] verabschiedet. Die Strategie beruht auf einem dimensionenübergreifenden Ansatz und stellte in erster Linie eine Antwort auf grenzüberschreitende Bedrohungen der Sicherheit dar. Eine umfassende Überprüfung der Rolle der OSZE fand ein Jahr später statt, als die OSZE-Außenminister einen Weisenrat ins Leben riefen, dessen Aufgabe es war, „die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen [zu] überprüfen und im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen [zu] beurteilen“.[3] Der Abschlussbericht *„Common purpose – Towards a More Effective OSCE“* empfahl, den Vorteil der OSZE als inklusive Organisation besser zu nutzen, und setzte Prioritäten bei der Förderung des politischen Dialogs und der Verbesserung von Fähigkeiten in den Bereichen Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge, Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM).[4]
Die Umsetzung der Empfehlungen wurde von Meinungsverschiedenheiten einer Reihe von Teilnehmerstaaten darüber, wie umfassend die drei Dimensionen sein sollten, über den Status der OSZE als internationale Organisation, die Stärkung seiner Durchführungsorgane und die beste Strategie zum Umgang mit Langzeitkonflikten beeinträchtigt. Der georgisch-russische Krieg von 2008 beendete diese Reformbemühungen.

Von Korfu zu Helsinki+40:Bewältigung des georgisch-russischen Konflikts

Mit dem bewaffneten Konflikt zwischen Georgien und Russland im Jahr 2008 kehrte das Schreckgespenst, dass Kriege zwischen europäischen Staaten noch immer möglich sind, zurück. Es brachte Schock, Bestürzung und den dringenden Bedarf nach einem „Realitätscheck“ mit sich. Um die politischen Auswirkungen des Konflikts zu bewältigen, setzte die OSZE unter ihrem griechischen Vorsitz einen neuen politischen Prozess in Gang: den Korfu-

---

2 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, auch unter: http://www.osce.org/mc/17504.

3 Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 61-62, hier: S. 61, auch unter: http://www.osce.org/de/mc/41815.

4 Vgl. Common Purpose – Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, auch unter: http://www.osce.org/cio/15805.

Prozess, der das Vertrauen wiederherstellen und den Dialog über die Förderung einer umfassenderen europäischen Sicherheit voranbringen sollte. Der Korfu-Prozess fand seinen Höhepunkt im Dezember 2010 auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana mit der Verabschiedung der „Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft".[5]

Der kasachische Vorsitz von 2010 erarbeite mit großem Engagement einen Aktionsplan, der für die OSZE eine Grundlage für konkrete Schritte zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft geschaffen hätte. Der auch in der Gedenkerklärung von Astana empfohlene Aktionsplan enthielt für jede Dimension spezifische Vorschläge, wie die Arbeit der OSZE verbessert und die zuvor herausgearbeiteten Themenbereiche vorangebracht werden könnten.[6] Leider wurde auf dem Gipfeltreffen in Astana ein Konsens über den Aktionsplan knapp verfehlt, was in erster Linie auf unversöhnliche Differenzen darüber, wie mit dem Georgien-Konflikt umgegangen werden sollte, zurückzuführen war.

Dem litauischen Vorsitz von 2011 gelang es, Teile des Aktionsplans von Astana in seine „V-V-Dialoge" *(Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius)* zu integrieren und einen bahnbrechenden Beschluss über „Elemente des Konfliktzyklus", mit dem die Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung, Mediationsunterstützung und Konfliktnachsorge gestärkt werden sollten, durchzubringen.[7] Dieser Beschluss, der in etwa der Agenda für den Frieden der Vereinten Nationen entspricht, aber stärker operative Elemente enthält, verbesserte die Fähigkeiten der OSZE ebenso wie ihr Image als internationaler Akteur bei der Konfliktprävention und der Konfliktbewältigung. In den darauffolgenden Jahren wurde der Konfliktzyklus zu einem wichtigen Element des Helsinki+40-Prozesses. Seine Stärke, vielleicht aber auch seine Schwäche besteht in der Tatsache, dass er sich mit anderen Arbeitsgebieten im Rahmen von Helsinki+40 überschneidet, so u.a. mit den Themenbereichen Langzeitkonflikte und grenzüberschreitende Bedrohungen. Diese Verflechtung wurde auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz (*Annual Security Review Conference*, ASRC) im Jahr 2014 vom Direktor des *International Peace Institute* (IPI), Walter Kemp, hervorgehoben, der nachdrücklich dafür plädierte, die Themen „organisierte Kriminalität" und „Korruption" in die Arbeit zum Konfliktzyklus zu integrieren.[8]

---

5 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988..

6 Vgl. Shared Priorities and Objectives. Astana Framework for Action, CIO.GAL/179/10/Rev.5, 30. November 2010.

7 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, unter: www.osce.org/de/mc/86623.

8 Vgl. Walter Kemp, Intervention to ASRC panel on conflict cycle, PC.DEL/741/14, 25. Juni 2014.

Nach diesem kurzen Überblick über bisherige Initiativen soll nun im Folgenden die Entwicklung des formellen OSZE-Prozesses untersucht werden, der zum Beginn des Helsinki+40-Prozesses geführt hat. Der Helsinki+40-Prozess, der aus den Bemühungen, die Folgen des georgisch-russischen Konflikts zu bewältigen und die Umsetzung der Gedenkerklärung von Astana wiederzubeleben, hervorgegangen war, wurde unter dem irischen OSZE-Vorsitz von 2012 konzipiert und auf den Weg gebracht, unter dem ukrainischen Vorsitz von 2013 fortgesetzt und schließlich in schweizerisch-serbischer Partnerschaft konkretisiert und operationalisiert. 2014 fiel dieser Prozess – wie die meisten Aktivitäten der OSZE – der Ukraine-Krise zum Opfer.

Der Start des Helsinki+40-Prozesses

Als der 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte in greifbare Nähe rückte, befand sich die OSZE als inklusive, auf Konsens beruhende und regionale Organisation am Rande der Bedeutungslosigkeit. Eine solch kritische Situation kurz vor einem wichtigen Jubiläum erforderte eine Überprüfung aller Bereiche der OSZE, sowohl unter organisatorischen als auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten.

Die ersten konzeptionellen Arbeiten für Helsinki+40 fielen in die Zeit des irischen Vorsitzes. Dieser legte im April 2012 ein sehr beeindruckendes *Food-for-thought*-Papier vor, in dem ein Konzept für einen solchen Prozess skizziert wurde. In dem Papier wurde die Idee eines „Helsinki+40-Rahmens" entwickelt, der die Reformbemühungen vorantreiben und die im Aktionsplan von Astana vorgeschlagenen Schritte in die Wege leiten sollte. In dem Papier wurde außerdem empfohlen, ein Visionsdokument zu erarbeiten, in dem die wichtigsten Prinzipien einer Sicherheitsgemeinschaft enthalten sein sollten. Erstmals wurde hier auch der Gedanke eines längerfristigen Planungshorizonts „durch gemeinsame Prioritäten für die Dauer mehrerer Vorsitze"[9] in Worte gefasst.

Dieser Vorschlag kam nur zwei Monate, nachdem die Teilnehmerstaaten den aufeinanderfolgenden Vorsitzen der Schweiz und Serbiens zugestimmt hatten – ein Novum in der OSZE. Unter solch aufeinanderfolgenden Vorsitzen wären Reformen wie z.B. die Einführung mehrjähriger Planungsprozesse, einschließlich der Haushaltsplanung, leichter durchzuführen. Da mit der Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz im Jahr 2014 keines der Troika-Mitglieder der NATO, der EU oder der OVKS angehören würde, schien der Zeitpunkt politisch opportun, den Helsinki+40-Prozess über einen Zeitraum von drei Jahren zu planen und die Agenda „von Astana nach Belgrad – über

9 OSCE, Chairperson-in-Office, Towards an OSCE Security Community: The „Helsinki +40" Concept, CIO.GAL/49/12, 25. April 2012 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Dublin, Kiew und Bern"[10] voranzutreiben. Weitere Reformvorschläge betrafen die Überprüfung des Vorsitzmodells und der Rolle des Generalsekretärs, die gestärkt werden sollte, ohne jedoch die Autonomie der Institutionen entsprechend ihrem jeweiligen Mandat anzutasten.[11] Schließlich wurde in dem Papier auch ein sakrosanktes Element der OSZE angesprochen: die Konsensregel.

Im Dezember 2012 leitete der OSZE-Ministerrat in Dublin den Helsinki+40-Prozess formal ein und forderte „die designierten Vorsitze Ukraine, Schweiz und Serbien auf, den ‚Helsinki+40'-Prozess auf der Grundlage eines koordinierten strategischen Ansatzes fortzuführen und der Arbeit der Teilnehmerstaaten auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft eine Mehrjahresperspektive und Kontinuität zu verleihen".[12] Der irische Amtierende Vorsitzende, Vizeministerpräsident und Außen- und Handelsminister der Republik Irland Eamon Gilmore, beschrieb den erfolgreichen Start von Helsinki+40 als wichtigsten Erfolg des irischen Vorsitzes von 2012.[13]

Der Prozess ging offiziell Anfang 2013 unter dem ukrainischen OSZE-Vorsitz an den Start: Der Amtierende Vorsitzende, Außenminister Leonid Koschara, bestätigte das Bekenntnis der Ukraine zum Helsinki+40-Prozess. Im Anschluss an die von März bis Mai 2013 geführte „Orientierungsdebatte" entschied der ukrainische Vorsitz, dass nunmehr eine ausreichende Grundlage für themenbezogene Treffen der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe existierte, bei denen über konkrete Fragen diskutiert werden sollte. In seinem Papier *„Launching the Thematic Discussions"* kündigte der Vorsitz an, dass die inhaltlichen und organisatorischen Diskussionen der informellen Arbeitsgruppe in allen drei Dimensionen im Rahmen spezifischer Themenbereiche geführt werden sollten.[14]

Im Laufe des Jahres 2013 berief der ukrainische Vorsitz insgesamt sieben Treffen der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe ein, darunter zwei „Orientierungsdebatten" und fünf themenbezogene Treffen. Als im Dezember 2013 der OSZE-Ministerrat in Kiew zusammentrat, war die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe mit ihrer Agenda schon gut vorangekommen, was auch aus den beiden Fortschrittsberichten hervorging, die der Vorsitz Ende Juli bzw. Ende November 2013 vorlegte. Den Berichten zufolge hatte der Prozess an Dynamik gewonnen und kam planmäßig voran, was den Zeit-

---

10 Walter Kemp/Rytis Paulauskas, Pass dich an oder stirb: *„Smart Power"*, adaptive Führung, der litauische Vorsitz und die Evolution der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 27-45, hier: S. 44.

11 Vgl. Towards an OSCE Security Community, a.a.O. (Anm. 9).

12 Beschluss Nr. 3/12, Der „Helsinki+40"-Prozess der OSZE, MC.DEC/3/12/Corr.1 vom 7. Dezember 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 17-21, hier: S. 17.

13 Vgl. Eamon Gilmore, Zum Geleit. Helsinki+40: Zurück in die Zukunft, in: OSZE-Jahrbuch 2012, a.a.O. (Anm. 10), S. 9-13.

14 Vgl. OSCE, Chairperson-in-Office, Launching the Thematic Discussions within the Helsinki +40 Process, CIO.GAL/66/13, 31. Mai 2013.

rahmen, den Verlauf und die Inhalte anging. Damit war ein koordinierter strategischer Ansatz in die Praxis umgesetzt worden und die inhaltlichen Diskussionen hatten – beflügelt von der konstruktiven und informellen Atmosphäre, die bei allen Treffen der Arbeitsgruppe vorherrschte – zahlreiche wertvolle Ideen hervorgebracht. Als entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Prozesses hatte sich die Stärkung des Gefühls gemeinsamer Verantwortung erwiesen.[15]

Helsinki+40 unter dem Schweizer Vorsitz

Unter dem Leitmotiv „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen" stellte der designierte Amtierende Vorsitzende, der Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Schweizer Außenminister Didier Burkhalter, am 2. Juli 2013 die Schwerpunkte des Schweizer Vorsitzes im Jahr 2014 dem Ständigen Rat vor. „Helsinki+40" stand dabei als einer der zehn Schwerpunkte ganz oben in der Kategorie „Handlungsfähigkeit der OSZE stärken". Bei derselben Gelegenheit präsentierte Serbiens Außenminister Ivan Mrkić den gemeinsamen schweizerisch-serbischen Arbeitsplan für 2014/2015, der vollständig im Rahmen von Helsinki+40 ausgearbeitet worden war.
Auf dem Ministerratstreffen 2013 in Kiew präsentierten die Troika-Mitglieder gemeinsam das Dokument „Der Helsinki+40-Prozess: Ein Fahrplan für den Weg ins Jahr 2015".[16] Bei dem Fahrplan handelt es sich um ein strategisches Dokument, das einen mehrjährigen und dimensionenübergreifenden Ansatz mit übergeordneten Zielen, einem Prozessdesign und der Angabe von Themenbereichen widerspiegelt, die in konkrete Ergebnisse münden sollten. Der Fahrplan beruhte auf dem gemeinsamen schweizerisch-serbischen Arbeitsplan, in dem die acht Themenbereiche, die im Fahrplan vorgeschlagen wurden, bereits festgelegt waren. Der Fahrplan bestimmte acht Leiter von OSZE-Delegationen in Wien als Koordinatoren für jeweils einen konkreten Themenbereich. Es war beabsichtigt, für 2015 ein strategisches Dokument zu entwickeln, das die bis dahin erreichten Fortschritte festhalten, Anleitung für die künftige Arbeit der Organisation geben und es der OSZE ermöglichen sollte, sich an gegenwärtige und künftige Bedrohungen, Herausforderungen und Chancen anzupassen.
Die übergeordneten Ziele wurden im Fahrplan wie folgt definiert:

15 Vgl. OSCE, Chairperson-in-Office, Report on Progress Made under the Helsinki +40 Process: January-July 2013, CIO.GAL/112/13, 23: JulI 2013; OSCE, Chairperson-in-Office, Report on Progress Made under the Helsinki +40 Process: July-December 2013, CIO.GAL/167/13/Rev.1, 21. November 2013.

16 OSCE, Ministerial Council, Helsinki+40 Process: A Roadmap towards 2015, MC.DEL/8/13, 5. Dezember 2013, unter: http://www.osce.org/mc/109302.

- die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind, wie es auf dem Gipfeltreffen von Astana zum Ausdruck gebracht wurde, erneut zu bekräftigen und sich ihr anzunähern,
- die Rolle der OSZE als weltweit größte und inklusivste regionale Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta optimal zu nutzen,
- zur Stärkung des Vertrauens beizutragen, Fortschritte bei der Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet zu machen und die Versöhnung zwischen Teilnehmerstaaten zu fördern, um damit gleiche und unteilbare Sicherheit für alle Teilnehmerstaaten anzustreben,
- die Sichtbarkeit und Wirksamkeit der OSZE als einzigartiger Plattform für Zusammenarbeit, umfassenden Dialog und Transparenz sowie als Rahmen für gemeinsames Handeln zu verbessern, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können und die Sicherheit des OSZE-Gebiets zu erhöhen, und
- greifbare Fortschritte bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen zu erzielen.[17]

Der Fahrplan legte acht Themenbereiche für die Diskussion fest, die sowohl alle drei Dimensionen als auch dimensionenübergreifende Themen abdecken:

- die Förderung militärischer Transparenz durch die Neubelebung und Modernisierung konventioneller Rüstungskontroll- und VSBM-Regime,
- den weiteren Ausbau der Kapazitäten der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen,
- die weitere Stärkung der Leistungsfähigkeit der OSZE im gesamten Konfliktzyklus,
- das Streben nach konkreten Fortschritten bei der Beilegung der Langzeitkonflikte mit friedlichen Mitteln und durch Verhandlungen,
- die Verbesserung der strategischen Ausrichtung der Wirtschafts- und Umweltdimension,
- die Stärkung der menschlichen Dimension,
- die Stärkung der Wirksamkeit und Effizienz der OSZE sowie
- die Intensivierung des Zusammenwirkens mit den Kooperationspartnern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind.[18]

17 Vgl. ebenda, S. 1.
18 Vgl. ebenda, S. 2-4.

Bis Anfang 2014 standen Beratungen, Erklärungen und Planungen im Mittelpunkt des Prozesses. Um ihn auf der Ebene der Politik zu etablieren, begann der Schweizer Vorsitz, auf hochrangig besetzten Treffen außerhalb Wiens für ihn zu werben, so z.B. auf dem „Fondue-Gipfel“ am Rande des Jahrestreffens des Weltwirtschaftsforums in Davos, bei dem der Amtierende Vorsitzende die OSZE-Außenminister und den Generalsekretär zu einem Dinner einlud, das dem Helsinki+40-Prozess gewidmet war.
Der auf zwei Jahre (2014/15) angelegte Prozess sollte auf den im Rahmen des Korfu-Prozesses, im Entwurf des Aktionsplans von Astana und in den Diskussionen nach dem Gipfeltreffen von Astana sowie auf den *Security Days* und anderen *Track-II*-Initiativen entwickelten Ideen aufbauen. Das Prozessdesign ermöglichte ein flexibles und informelles Arbeiten und erzeugte bei vielen Ländern, die bereit waren, in bestimmte, für ihre nationale Agenda interessante OSZE-Themen zu investieren, ein Gefühl der Eigenverantwortung. Kernelemente des Prozesses waren die acht von den Koordinatoren geleiteten Themenbereiche, die regelmäßigen Treffen der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe, erweiterte Sitzungen des Ständigen Rates, hochrangig besetzte Klausurtagungen sowie informelle Treffen hoher Beamter, durch die die Hauptstädte einbezogen werden sollten, um dem Prozess Aufmerksamkeit, Engagement und Impulse von hoher Ebene zuteilwerden zu lassen.
Zur Struktur des Prozesses sah der Fahrplan vor, dass die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe – auf der Ebene der Ständigen Vertreter – das Hauptformat für die Helsinki+40-Gespräche bleiben sollte. Initiativen sollten von den Koordinatoren ausgehen, die Diskussionen anregen und Ideen und Vorschläge in Form von Arbeitspapieren und Beschlussentwürfen entwickeln sollten. Diese sollten dann in der informellen Arbeitsgruppe diskutiert werden. Vorschläge, die ausreichend Unterstützung erhielten, sollten an den Vorbereitungsausschuss weitergeleitet werden, in dem die 57 Teilnehmerstaaten dann über eine Beschlussvorlage verhandeln. Der Vorbereitungsausschuss leitet die Ergebnisse, auf die Teilnehmerstaaten sich verständigt haben, an den Ständigen Rat zur Beschlussfassung weiter. Auf dem Ministerratstreffen in Basel sollte schließlich ein Sammelbeschluss für alle Helsinki+40 betreffenden Beschlüsse, die im Laufe des Jahres angenommen wurden, verabschiedet werden.

Plattformen für den Dialog und den Meinungsaustausch zur Förderung der Helsinki+40-Agenda

Das Prozessdesign konnte zur Förderung der Helsinki+40-Agenda auf mehrere Plattformen zurückgreifen. Die meisten davon gehörten formal nicht zum Helsinki+40-Prozess. Sie waren auch nicht immer klar voneinander abgegrenzt, was Anlass zu Diskussionen unter den 57 Teilnehmerstaaten gab.
Es handelte sich dabei um die folgenden Plattformen:

Die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe
Auch wenn die Arbeiten zu Helsinki+40 an die acht Koordinatoren delegiert worden waren, blieb die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe das wichtigste Forum für die Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten, Kooperationspartnern und Institutionen. In der ersten Hälfte des Jahres 2014 fanden zwei Treffen der Arbeitsgruppe statt. Das erste, das noch vor der Krim-Krise zustande kam, gab jedem der acht Koordinatoren Gelegenheit, seinen Arbeitsplan für seinen im Fahrplan festgelegten Themenbereich vorzustellen. Das zweite Treffen gab dem OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen die Möglichkeit, die Befunde und Empfehlungen seiner kurz zuvor verfassten Studie über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Gebiet vorzustellen.[19] Das dritte Treffen der informellen Arbeitsgruppe im Jahr 2014 fand am 4. November statt und war der Zukunft der OSZE-Feldoperationen gewidmet.

Die offene Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus
Im Laufe des Jahres 2013 fanden drei Treffen der offenen Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus statt. Ein Arbeitsgruppentreffen am 23. Juni 2014 war den Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die Arbeit der OSZE im Bereich Krisenbewältigung und in Bezug auf den Konfliktzyklus insgesamt gewidmet. Als Diskussionsgrundlage hatte das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) ein Papier über Erfahrungen im Zusammenhang mit der Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine vorbereitet. Aus dem Treffen ging eine Reihe von Empfehlungen hervor, wie die Arbeit in der Arbeitsgruppe mit Blick auf die Schwerpunkte der Helsinki+40-Themenbereiche besser strukturiert werden könnte.

Security Days
Seit 2012 haben sich die auf Initiative von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier ins Leben gerufenen *Security Days* zum wichtigsten Forum der Organisation für den informellen Dialog und Meinungsaustausch über aktuelle sicherheitspolitische Herausforderungen entwickelt. Die OSZE *Security Days* bringen neue Ideen in den Helsinki+40-Prozess ein, indem sie als wichtig erachtete Themen identifizieren. 2013 waren die *Security Days* u.a. den Themen Konfliktzyklus und Rüstungskontrolle gewidmet, 2014 standen Kapitel VIII der VN-Charta (mit besonderer Betonung auf Mediation und Konfliktbewältigung), die Erhöhung der Sicherheit durch Wasserdiplomatie sowie konventionelle Rüstungskontrolle und VSBM im Mittelpunkt.

Das OSZE-Netzwerk von Think-Tanks und wissenschaftlichen Einrichtungen
Das Netzwerk ist eine flexible und informelle Gruppe bestehend aus *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen und wurde anlässlich der OSZE

19 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Threat Perceptions in the OSCE Area, April 2014, unter: http://www.osce.org/networks/118080.

Security Days am 18. Juni 2013 von mehr als einem Dutzend Forschungsinstituten ins Leben gerufen. Seine Gründung geht auf eine Anregung von Generalsekretär Zannier in seiner Amtsantrittsrede im Juli 2011 zurück. Es hat Beiträge zu mehreren *Security Days* geleistet und in Kiew vor der Eröffnung des Ministerratstreffens ein *Side Event* veranstaltet, bei dem darüber diskutiert wurde, wie die akademische Gemeinschaft die Teilnehmerstaaten im Helsinki+40-Prozess unterstützen kann. Das Netzwerk hat eine umfangreiche Studie über Bedrohungsperzeptionen hervorgebracht, die in der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe vorgestellt wurde.

Die Helsinki+40-Initiative der Parlamentarischen Versammlung
Die Parlamentarische Versammlung der OSZE beteiligt sich gemeinsam mit einer Reihe von *Think-Tanks* ebenfalls am Helsinki+40-Prozess. Die Initiative der Parlamentarischen Versammlung besteht aus drei Seminaren, die von *Think-Tanks* aus den USA, Russland und Schweden vorbereitet und organisiert und 2014 und 2015 durchgeführt werden sollen. Den Höhepunkt des Projekts soll ein Abschlusskolloquium in Helsinki bilden, das an demselben Ort, an dem das Gründungsdokument der OSZE unterzeichnet wurde, stattfinden soll. Noch ist unklar, ob es ein Abschlusspapier oder eine Entschließung geben wird und welche Synergien sich möglicherweise zwischen den unterschiedlichen Veranstaltungen ergeben werden. Eine offizielle Verbindung zwischen dem Projekt der Parlamentarischen Versammlung und dem formalen Prozess in Wien besteht bislang nicht, was einmal mehr die dezentralisierte Organisationsstruktur der OSZE veranschaulicht.

Helsinki+40 und die Krise in der Ukraine: die „erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt"

Am 16. März 2014 wurde die OSZE mit Nachdruck daran erinnert, dass gemeinsame und unteilbare Sicherheit keinesfalls als selbstverständlich betrachtet werden kann: Durch die Aufnahme der Krim ohne Zustimmung der Ukraine oder die Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat nahm Russland einseitig eine Grenzänderung in Europa vor und verstieß damit gegen mehrere Helsinki-Prinzipien, darunter die territoriale Integrität der Staaten, die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Dies stellte nicht nur einen Rückschlag für die Verwirklichung der Vision von Astana und die Umsetzung des Helsinki+40-Prozesses dar, sondern auch eine existenzielle Bedrohung für die OSZE selbst.
Auf operativer Ebene konnte die OSZE die erste und schwierigste Phase der Krise dadurch meistern, dass sie auf den Ausbruch der Gewalt erfolgreich mit einer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) reagierte, die sehr schnell nachdem man zu einem Konsens gelangt war entsandt

wurde.[20] Im Juli 2014 wurde mit der Stationierung von OSZE-Beobachtern an zwei Grenzkontrollposten auf der russischen Seite der ukrainisch-russischen Grenze eine zweite OSZE-Mission gestartet. Die OSZE wurde in kurzer Zeit zu einem zentralen Akteur in den internationalen Bemühungen um die Bewältigung des Konflikts. Unter der Leitung des Schweizer Vorsitzes gelang es ihr, starke politische Unterstützung von wichtigen Teilnehmerstaaten und der EU zu gewinnen. Durch die Arbeit der SMM und der verschiedenen OSZE-Institutionen – der Hohen Kommissarin für nationale Minderheiten, der Beauftragten für Medienfreiheit und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) – trug sie zur Deeskalation und Stabilisierung der Ukraine bei. Internationale Krisentreffen auf hoher Ebene in Genf (17. April 2014) und Berlin (2. Juli 2014), die der Deeskalation und Konfliktlösung in der Ukraine dienen sollten, übertrugen der OSZE zusätzliche Aufgaben.[21] Die OSZE war – gemeinsam mit der Ukraine und der Russischen Föderation – außerdem an der Trilateralen Kontaktgruppe beteiligt, die mit dem Ziel, einen Waffenstillstand zu erreichen und humanitäre Vereinbarungen zu treffen, auch mit den Anführern der Separatisten verhandelte. Diese Bemühungen schlugen sich im Minsker Protokoll vom 5. September 2014 und im Minsker Memorandum vom 19. September 2014 nieder, in denen sich alle Konfliktparteien auf einen Waffenstillstand und die Einleitung eines politischen Prozesses zur Lösung der Krise verständigten. Die Vereinbarungen übertrugen der SMM weitere Aufgaben wie die Überwachung des Waffenstillstands und Grenzbeobachtung. Dies führte zu einer erheblichen Ausweitung der Tätigkeit der Mission, zur Erhöhung ihres Budgets und zu ihrer Ausstattung mit zusätzlicher Ausrüstung; hinzu kam insbesondere der Einsatz von Drohnen.

Auf strategischer Ebene kam die Arbeit der OSZE jedoch mehr oder weniger zum Erliegen. Die Krim-Krise, das Auftreten von radikalem Nationalismus und Revisionismus und die bedauerliche Rückkehr der Rhetorik des Kalten Krieges haben Europa deutlich unsicherer gemacht. Die europäische Sicherheitsarchitektur erwies sich angesichts der Entwicklungen in der Ukraine als „dysfunktional".[22] Die OSZE war plötzlich mit zwei Paralleluniversen, beste-

---

20 Einen Insider-Bericht über den Aufbau der OSZE-Sonderbeobachtermission gibt Botschafter Thomas Greminger: Wie die OSZE-Beobachtermission in der Ukraine zustande kam, in: Swiss Peace Supporter 2/2014, S. 24-25.

21 Zu den Details der Ergebnisse des Treffens in Genf siehe: Geneva Statement on Ukraine released by the United States, the European Union, Ukraine, and Russia, 17. April 2014, unter: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/04/224957.htm. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: Die Genfer Erklärung zur Ukraine-Krise, in: Frankfurter Allgemeine; 17. April 2014, unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/im-wortlaut-die-genfer-erklaerung-zur-ukraine-krise-12900917.html. Zu den Ergebnissen des Berliner Treffens siehe: Joint Declaration by the Foreign Ministers of Germany, France, Russia and Ukraine, 2. Juli 2014, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html.

22 So Wolfgang Ischinger, zitiert nach: Russia's Igor Ivanov and Germany's Wolfgang Ischinger: A Dialogue on Ukraine, Atlantic Council, 23 Juni 2014, unter: http://www.

hend aus gegensätzlichen Darstellungen und Interpretationen dessen, was in der ersten Hälfte des Jahres 2014 in der Ukraine passierte, konfrontiert. Der Informationskrieg ergriff Besitz von der OSZE, ihren Plattformen für Dialog und Meinungsaustausch und der Helsinki+40-Reformagenda. Paradoxerweise spielte die Organisation in dem Moment, da die Beziehungen zwischen ihren Teilnehmerstaaten auf dem tiefsten Punkt seit dem Kalten Krieg angekommen waren, ihre größte Rolle. Die Krise in der und um die Ukraine hat die OSZE-Hauptstädte dazu veranlasst, sich wieder mit der Organisation zu beschäftigen, und sie sind gewillt, die Werkezeuge, die die OSZE für die Verhütung und die Bewältigung von Konflikten entwickelt hat, so gut es geht zu nutzen.

Die Krise und ihre Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Russland, der Ukraine und den westlichen Ländern absorbierten einen großen Teil der Aufmerksamkeit und der Energie des Schweizer Vorsitzes, des Sekretariats und der Institutionen der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und aller Delegationen in Wien. Einige Teilnehmerstaaten forderten, das Tempo des Helsinki+40-Prozesses zu drosseln, um über die Konsequenzen der Ukraine-Krise für die Organisation insgesamt, den Fortbestand der Gültigkeit ihrer Normen und Prinzipien und die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen nachzudenken. Andere suchten hingegen nach Gemeinsamkeiten, um wenigstens einen grundsätzlichen Modus Vivendi zu bewahren. In einem entscheidenden Moment der Ukraine-Krise, kurz nach den erfolgreichen ukrainischen Präsidentschaftswahlen, wandte sich der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter am 24. Juni anlässlich der ASRC mit einer wegweisenden Rede an die OSZE.[23] Er erklärte, angesichts der Verletzung des Völkerrechts und der einseitigen Veränderung von Grenzen in Europa sei es unmöglich, zur „Routine der letzten Jahre" zurückzukehren. Die OSZE müsse vielmehr „die europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt erneut festigen" und zu diesem Zweck auf drei Ebenen an die Krise herangehen:

1. *Normen und Prinzipien*: Die Arbeit der OSZE müsse auch zukünftig von der Annahme ausgehen, dass die Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten noch immer von dem OSZE-*Acquis* an Normen und Prinzipien geleitet werden.
2. *Europäische Sicherheitsarchitektur*: Die Ausgestaltung eines stabilen gesamteuropäischen Sicherheitssystems sei noch unvollendet; die Mechanismen bedürften der Überprüfung und Stärkung.

---

atlanticcouncil.org/publications/articles/a-beginning-of-dialogue-russia-s-ivanov-and-germany-s-ischinger-on-the-lessons-of-the-ukraine-crisis.

23 Address by Didier Burkhalter, Chairperson-in-Office of the OSCE, Head of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Empowering the OSCE to reconsolidate European security as a common project, CIO/GAL/102/14/Rev.1, 24. Juni 2014, unter: http://www.osce.org/pc/120119.

3. *Nationale politische Strategien*: Der Informationsaustausch über nationale Bedrohungsperzeptionen im gesamten OSZE-Gebiet sei notwendig, um zu einem gemeinsamen Verständnis der Bedrohungen zu gelangen. In diesem Zusammenhang verwies der Amtierende Vorsitzende auch auf die Nützlichkeit der Studie über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Raum, die vom OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen erarbeitet worden war.

Mit Blick auf die zukünftige Arbeit der OSZE äußerte der Amtierende Vorsitz vor der OSZE-Gemeinschaft die Hoffnung, dass es trotz der Ukraine-Krise „noch Raum für Fortschritte" gebe. Er schlug ein zweigleisiges Herangehen vor: erstens, die Fähigkeit der OSZE, auf Krisen und Konflikte zu reagieren, u.a. durch die Fortsetzung der Arbeiten in Bezug auf den Konfliktzyklus und die Mediationsunterstützungskapazitäten zu stärken; und zweitens, den Helsinki+40-Prozess dazu zu nutzen, über die erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt zu diskutieren.

Auf dem Weg nach Basel und Belgrad

Die Schweizer Delegation in Wien ergriff die Initiative, die Krise mit allen 57 Delegationen informell zu erörtern. Sie veranstaltete eine Botschafterklausur, die komplett den Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die Zukunft des Helsinki+40-Prozesses gewidmet war. Der Vorsitz veröffentlichte anschließend eine Arbeitsunterlage mit den wichtigsten Befunden.[24] Darüber hinaus wurde am 23. Juli der dritte Bericht über die Fortschritte im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses veröffentlicht, in dem Schlussfolgerungen hinsichtlich des ersten Halbjahres 2014 gezogen wurden.[25] Die Dokumente enthalten – aufbauend auf den zentralen Punkten der Rede des Amtierenden Vorsitzenden auf der ASRC – mehrere wichtige Schussfolgerungen.
Erstens ermögliche das Prozessdesign breit angelegte, inklusive und ergebnisorientierte Beratungen. Zweitens könnten in bestimmten Themenbereichen von Helsinki+40 bereits vor dem Ministerratstreffen in Basel konkrete Ergebnisse erzielt werden. Hierzu bereitete der Schweizer Vorsitz ein *Food-for-thought-Paper* als „Beschlussrahmen" für das Ministerratstreffen in Basel vor.[26] Es enthielt mehrere Vorschläge für Beschlüsse und Erklärungen in je-

24 OSCE, Chairperson-in-Office, OSCE Ambassadorial Retreat Bad Erlach, 5-6 June 2014, CIO.GAL/121/14, 15. Juli 2014.
25 OSCE, Chairperson-in-Office, Report on Progress Made under the Helsinki +40 Process, January-July 2014, CIO.GAL/129/14, 23. Juli 2014.
26 OSCE, Chairperson-in-Office, On the Road to Basel and Beyond: Framework for Decisions in view of the Ministerial Council in Basel on 4 and 5 December, CIO.GAL/140/14, 25. Juli 2014.

der der drei Dimensionen sowie in dimensionenübergreifenden Fragen.[27] Der Schweizer Vorsitz beabsichtigte damit einige grundlegende Komponenten der auf Konsens beruhenden Ergebnisse festzulegen, die dann vom Ministerrat in Basel aufgegriffen werden sollten. Drittens räumte die Arbeitsunterlage in Bezug auf Helsinki+40 zwar ein, dass es notwendig sei, den Prozess vorerst auf Eis zu legen, nannte jedoch einige Bereiche, die angesichts der eindrucksvollen operativen Leistung der OSZE bei der Krisenprävention und in ihrer Reaktion auf die Ukraine-Krise hervorgehoben werden könnten. Viertens könnten andere eher organisatorische und technische Aspekte des Helsinki+40-Prozesses für das Ministerratstreffen in Betracht gezogen werden, wie z.B. Fragen im Bereich „Wirksamkeit und Effizienz". Fünftens sollte auf dem Ministerratstreffen in Basel eine Erklärung über den weiteren Verlauf des Helsinki+40-Prozesses bis zum nächsten Ministerratstreffen in Belgrad Ende 2015 abgegeben werden. Schließlich äußerte der Vorsitz die Absicht, eine Diskussion über die erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsame Anstrengung in die Wege zu leiten.

Im Oktober 2014 fand außerdem eine erweiterte Klausur auf Botschafterebene zum bevorstehenden Ministerratstreffen in Basel statt. Die erste von zwei Arbeitssitzungen konzentrierte sich komplett auf die Krise in der und um die Ukraine und die Rolle der OSZE.

Der Weg nach Basel versprach angesichts der beunruhigenden Rückkehr der Geopolitik in das OSZE-Gebiet holprig zu werden. Das Überschreiten einer roten Linie, die vierzig Jahre zuvor in Helsinki gezogen worden war, hat wichtige Reformbemühungen und noch laufende Anstrengungen zur Zukunft der Rüstungskontrolle in Europa sowie in Bereichen wie der Modernisierung des Wiener Dokuments, der Entschärfung der Langzeitkonflikte oder der Erfüllung der vereinbarten Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in Frage gestellt. Die Zukunft der OSZE bleibt ungewiss, solange die Ukraine-Krise nicht gelöst ist. Hierauf wies der ukrainische Außenminister Pawlo Klimkin auf der ASRC 2014 in Wien hin und verwies dabei auf das Schicksal der Krim und den bewaffneten Konflikt im östlichen Teil seines Landes: „Solche Aktionen verletzen nicht nur die Souveränität, die Einheit und die territoriale Integrität der Ukraine, sondern untergraben die Grundfesten des Friedens und der Stabilität im gesamten OSZE-Raum."[28]

Die Rückkehr zu einer „Nullsummenbeziehung" und zur Machtpolitik läuft auf einen Paradigmenwechsel in der europäischen Sicherheitspolitik hinaus. Angesichts dieser neuen Realität empfahl Wolfgang Ischinger, ein OSZE-Gipfeltreffen ähnlich dem in Paris im Jahr 1990 einzuberufen, um „den Grundstein für eine umfassende Überprüfung der euroatlantischen Sicherheit

27 So z.B. für Beschlüsse bzw. Erklärungen zu Entführungen zur Erpressung von Lösegeld, zur Bekämpfung der Korruption, zur Verhütung von Folter und zu einer OSZE-Präsenz in der Mongolei.

28 Pavlo Klimkin, Address by Foreign Minister of Ukraine Pavlo Klimkin at the OSCE Annual Security Review Conference, PC.DEL/738/14, 25. Juni 2014.

zu legen".[29] Ein solcher Gipfel könnte sich u.a. mit folgenden Themen befassen:

- das Verhältnis zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und territorialer Integrität,
- Völkerrecht und Regeln für die Beziehungen in einer Welt in Unordnung,
- Sanktionen, Zwangsmaßnahmen und die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt,
- Interventionismus, der normative Rahmen für den Schutz von Zivilisten, darunter auch die Schutzverantwortung und die Verantwortung beim Schutz, sowie
- die Wechselbeziehung zwischen Sicherheit, Achtung der Menschenrechte und wirtschaftlicher Entwicklung.

Wie es die ehemalige britische Botschafterin Alyson Bailes auf der ASRC im Jahr 2014 formulierte, sollte man „nie eine Krise vergeuden".[30] Für eine inklusive und umfassende Organisation wie die OSZE könnte sie eine Gelegenheit bedeuten, sich in der europäischen Sicherheit neu zu positionieren, insbesondere da die EU und die NATO als „interessierte Parteien" gelten und damit nicht in der Lage sind, die gegenwärtige Krise zu entschärfen. Wie der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter bereits in seiner Rede auf der ASRC erwähnte, „sollten ‚Helsinki+40' zum Ausgangspunkt für die erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt und die OSZE zum zentralen Ort für die Diskussion aller damit zusammenhängenden Fragen werden".[31]
Die Reformierung und Stärkung der OSZE wurde im Vorfeld des Ministerratstreffens in Basel tatsächlich zu einem Schwerpunkt der Schweiz. Am Rande der VN-Generalversammlung im September 2014 brachte der Amtierende Vorsitzende eine Diskussion darüber auf den Weg, wie die gegenwärtige Krise in der europäischen Sicherheit zu bewältigen sei. Er skizzierte drei Ansätze für eine erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt. Erste Priorität bleibe die Stabilisierung der Lage in der Ukraine. Als zweiten Ansatz empfahl der Amtierende Vorsitzende, die Lehren aus der Ukraine-Krise in den Helsinki+40-Prozess einfließen zu lassen. Und schließlich schlug er vor, einen „Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt" ins Leben zu rufen, der sich aus Vertretern aller Regionen der OSZE zusammensetzt und zur Reflexion über Fragen z.B. danach beiträgt, wie eine bessere Einhaltung der Helsinki-Prinzipien gewährleistet

29 Russia's Igor Ivanov and Germany's Wolfgang Ischinger: A Dialogue on Ukraine, a.a.O. (Anm. 22).
30 Alyson JK Bailes, Working Session II, 25 June: Arms control and confidence- and security-building measures: Challenges and opportunities – Statement by Alyson JK Bailes, University of Iceland, PC.NGO/1/14, 23. Juni 2014.
31 Address by Didier Burkhalter, a.a.O. (Anm. 23), S. 10.

und Vertrauen wieder auf- und Bedrohungswahrnehmungen abgebaut werden können.[32] Diese drei Schwerpunkte wurden in der Rede des Amtierenden Vorsitzenden auf der Herbsttagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Genf noch einmal bekräftigt. Hinsichtlich der Einbeziehung der Lehren aus der Krise in den Helsinki+40-Prozess betonte der Amtierende Vorsitzende die Notwendigkeit, die Kapazitäten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung und schnelle Reaktion auf Krisen sowie Mediation und Versöhnungsarbeit zu stärken. Darüber hinaus forderte er, die Überwachung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, zu verbessern und einschlägige institutionelle Reformen, insbesondere die Vereinfachung der Haushaltsplanung, durchzuführen.[33]

Helsinki+40 ist ein Versuch, die OSZE nach einigen schweren Jahren, die die Organisation gelähmt haben, neu zu beleben. Bis zur Ukraine-Krise war Helsinki+40 ein vorbildlicher Reformprozess, der von den Teilnehmerstaaten nachdrücklich unterstützt wurde.

Dennoch bleiben die Aussichten von Helsinki+40 ungewiss. Der Prozess könnte durch die Arbeit und die Empfehlungen des Weisenrats, der auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Basel vom Schweizer Vorsitz in enger Zusammenarbeit mit dem serbischen Vorsitz für 2015 und dem deutschen Vorsitz im Jahr 2016 ins Leben gerufen wurde, neue Impulse erhalten. Der Weisenrat soll Beratung in der Frage anbieten, wie die europäische Sicherheit, so wie sie in der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris und in anderen Dokumenten der OSZE angestrebt wird, erneut gefestigt werden kann. Er besteht aus 15 herausragenden Persönlichkeiten aus allen Regionen der OSZE und wird vom Vorsitzenden der Münchner Sicherheitskonferenz, Botschafter Wolfgang Ischinger, geleitet. Der Weisenrat wird zwei Berichte erarbeiten: einen Zwischenbericht, der sich auf die Lehren konzentriert, die die OSZE aus ihrem Engagement in der Ukraine gezogen hat, und einen Abschlussbericht, der sich mit breiter gefassten Fragen der Sicherheit in Europa und im OSZE-Gebiet als Ganzem befassen wird. Die Berichte werden Empfehlungen für das OSZE-Ministerratstreffen in Belgrad enthalten, die unter der Voraussetzung, dass sie breite politische Unterstützung finden, der OSZE-Reformagenda und dem Helsinki+40-Prozess neue Impulse geben könnten.

---

32 Vgl. OSCE, On the road to Basel Ministerial Council, Swiss Chair launches discussion on ways to overcome the crisis of European security, 26. September 2014, unter: http://www.osce.org/cio/124452.

33 Didier Burkhalter, Reconsolidating European security with vision, determination, and a stronger OSCE, 3. Oktober 2014, unter http://www.oscepa.org/publications/all-documents/autumn-meetings/2014-geneva/speeches-13/2619-speech-by-osce-chairperson-in-office-didier-burkhalter-3-oct-2014/file.

*Jafar Usmanov**

OSZE-Feldoperationen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses: die Präsenz in Tadschikistan als Fallbeispiel

Einführung

Ein Informationsblatt der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschreibt die Funktion der Feldoperationen der Organisation folgendermaßen:

> „Dank ihrer Feldoperationen ist die OSZE in der Lage, auftretende Krisen zu entschärfen und in der Zeit nach Konflikten eine entscheidende Rolle zu spielen, indem sie mithilft, das Vertrauen zwischen den betroffenen Bevölkerungsgruppen wiederherzustellen. Generell stärken die Feldoperationen die Kapazitäten ihrer Gastländer durch konkrete Projekte, die auf die Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten und ihrer Gesellschaft zugeschnitten sind.“[1]

Sowohl OSZE-Praktiker als auch Wissenschaftler sind sich darüber einig, dass der für die Organisation charakteristische Ansatz umfassender und kooperativer Sicherheit vor allem durch ihr Netzwerk aus derzeit 15 Feldpräsenzen realisiert wird.[2] Die Feldoperationen der OSZE wurden sogar schon einmal als die „Kronjuwelen“ der Organisation bezeichnet.[3] Einige statistische Daten unterstreichen die Bedeutung der Feldoperationen für die OSZE: Die überwiegende Mehrheit der Mitarbeiter der Organisation ist in den Feldoperationen tätig. 2013 arbeiteten von den insgesamt 2.690 Mitarbeitern der OSZE 2.119 in den seinerzeit 16 Feldoperationen in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien. Die Feldoperationen werden über den Gesamthaushalt der OSZE finanziert, viele erhalten jedoch auch umfangreiche außerbudgetäre Zuwendungen, mit denen Projekte gezielt in bestimmten Bereichen durchgeführt werden.
Unter den OSZE-Teilnehmerstaaten gibt es trotz der Bedeutung der Feldoperationen keine einheitliche Meinung über ihren Zweck und ihre Funktion. Einige betrachten die Feldoperationen als Institutionen, die „aus der Notwen-

---

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Informationsblatt: Was ist die OSZE?, unter: http://www.osce.org/de/secretariat/35780.

2 OSZE-Statistiken sind online verfügbar; siehe hierzu: OSCE, *Where We Are*, unter: http://www.osce.org/node/108301. Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine und die Beobachtungsmission an den russischen Kontrollpunkten Gukowo und Donezk sind in der genannten Zahl von 15 Feldoperationen nicht berücksichtigt.

3 Stephanie Liechtenstein, What is the future of OSCE field operations? Security and Human Rights, Netherlands Helsinki Committee, 24. August 2013, unter: http://www.shrblog.org/blog/What_is_the_future_of_OSCE_field_operations_.html?id=399.

digkeit entstanden, sich mit innerstaatlichen Konflikten in der Phase des postkommunistischen Übergangs zu befassen".[4] Andere schätzen die Feldoperationen als „wichtiges Instrument der multilateralen Diplomatie im Bereich der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung" ein.[5] Viele Teilnehmerstaaten sehen die Feldoperationen als Institutionen, deren Ziel es ist, die Gastländer bei der Stärkung der inneren und regionalen Sicherheit und Stabilität zu unterstützen, indem sie die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen und -Normen fördern. Einer weit verbreiteten Auffassung nach, die an den sicherheitsorientierten Auftrag der OSZE anknüpft, handelt es sich bei den Feldmissionen um wichtige Instrumente in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktmanagement und Wiederaufbau nach einem Konflikt.

Die Debatte über die OSZE-Feldoperationen wird seit 2002 geführt und nun im Rahmen des Helsinki+40 Prozesses fortgesetzt. Dabei geht es um verschiedene Aspekte ihrer Arbeitsweise, von ihrem Format und ihrem Mandat über ihre Instrumente und ihren Modus Operandi bis hin zu den Resultaten, die sie erzielt haben. Die Tatsache, dass die Debatte im Rahmen der umfassenden Diskussionen über eine Reform der OSZE stattfand, führte zwar nicht zu einer nennenswerten Reform der Organisation als solcher, jedoch zu Änderungen an den Mandaten mehrerer Feldoperationen und zu Einführung neuer Regeln und Abläufe für das Management von Missionen, die die Art und Weise, wie OSZE-Feldoperationen heutzutage arbeiten, grundlegend verändert haben.

Der vorliegende Beitrag untersucht den konkreten Fall der Umgestaltung der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan, die sich vom „Anlass zu schwerwiegenden Bedenken" für die Regierung Tadschikistans[6] zu einem „zukünftigen Vorbild für Entscheidungsprozesse in anderen Regionen der Welt"[7] gewandelt hat. Er ordnet die Umgestaltung in den breiteren Kontext der Diskussionen über eine Reform der OSZE, insbesondere mit Blick auf die Reform der Feldoperationen, ein, die zwischen 2002 und 2006 stattfanden. Er berücksichtigt ebenso den lokalen Kontext der OSZE-Präsenz in Tadschikistan. Der Beitrag endet mit dem Appell, weiterhin Überlegungen dazu anzustellen, wie eine mögliche „vierte Generation" von OSZE-Feldoperationen aussehen könnte, die die zukünftige Relevanz der OSZE, insbesondere in Zentralasien, entscheidend fördern könnte.

---

4 United States Mission to the Organization for Security and Co-operation in Europe, Field Operations, unter: http://osce.usmission.gov/archive/misc/infoosce_field.html (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der OSZE, Wien, OSZE-Feldmissionen und -aktivitäten, unter: http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/03/Feldmissionen/OSZE-Feldmissionen_20und_20-aktivit_C3_A4ten.html.

6 Statement of the Tajik Delegation in response to the Annual Report of the Head of OSCE Centre in Dushanbe to the Permanent Council, PC.DEL/434/06, 11. Mai 2006

7 Hamrokhon Zarifi, Tajikistan – OSCE: Dialogue and Co-operation, Duschanbe 2009, S. 31.

Die Chronologie der Debatte um die OSZE-Feldoperationen

Die Debatte in der OSZE über den Zweck und die Funktion der Feldoperationen verlief in mehreren Stufen – von relativ angespannten Diskussionen im Jahr 2002 bis zu einem gepflegteren Meinungsaustausch im Rahmen des gegenwärtigen Helsinki+40-Prozesses. Beim Ministerrat in Porto 2002 würdigten die Teilnehmerstaaten den beachtlichen Beitrag der OSZE-Institutionen und -Feldoperationen zur „praktischen Umsetzung der Ziele und Grundsätze unserer Organisation in Zusammenarbeit mit den Gaststaaten".[8] Gleichzeitig beauftragten die Teilnehmerstaaten den Ständigen Rat, „gegebenenfalls Mittel und Wege zu prüfen, wie die Funktionsweise und Wirksamkeit der Feldeinsätze weiter verbessert werden" können.[9] Unmittelbar an die Ministerratserklärung anknüpfend wurde die Diskussion über eine Verbesserung der Arbeit der Feldoperationen 2003 im Rahmen der informellen offenen Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Wirksamkeit der OSZE-Feldeinsätze, deren Vorsitz die kanadische OSZE-Delegation innehatte, aufgenommen. Die Meinungsunterschiede zwischen den Teilnehmerstaaten bezüglich der Feldoperationen betrafen folgende Punkte: das geographische Ungleichgewicht zwischen den Feldpräsenzen östlich und westlich von Wien, die mangelnde gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den Teilnehmerstaaten und vor allem die als solche wahrgenommene Einmischung der Feldoperationen in die inneren Angelegenheiten der Gastländer. Die Unzufriedenheit mit der Funktion und dem Zweck der Feldoperationen wurde in erster Linie von den Teilnehmerstaaten aus der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) artikuliert, darunter auch die Russische Föderation, der zufolge die eigentlichen Ursachen der Krise die Versuche der Feldoperationen seien, „die politischen Prozesse in einer Reihe souveräner Staaten zu beeinflussen, was zu Recht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten dieser Länder aufgefasst wurde".[10]

Die Delegationen von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland beschwerten sich hauptsächlich über den Mangel an Transparenz in Haushaltsfragen und im Zusammenhang mit außerbudgetären Zuwendungen, die „ungerechtfertigte Autonomie" der Leiter der Feldoperationen und ihre Ernennung ohne die vorherige Zustimmung der Gastländer sowie die unklare Praxis der Berichterstattung der Feldoperationen über den politischen Hintergrund.[11] Einen Höhepunkt erreichte die Diskussion 2005 im Rahmen der Arbeit des OSZE-Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der

8 Erklärung des Ministerrats von Porto, Bewältigung des Wandels, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 3-6, hier: S. 4, unter: http://www.osce.org/de/mc/40523.

9 Ebenda.

10 Permanent Delegations of Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Russia, On the Issue of Reform of the OSCE Field Activities – A Food-For-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003.

11 Vgl. ebenda.

die Aufgabe hatte, „dem politischen Dialog einen neuen Anstoß und der Organisation eine strategische Vision für das einundzwanzigste Jahrhundert [zu] geben".[12] In seinen abschließenden Empfehlungen zu den Feldoperationen bekräftigte der Weisenrat – vielleicht zur Unzufriedenheit einiger Teilnehmerstaaten – erneut, dass „die Feldoperationen weiterhin einen innovativen und operativen Aspekt der Arbeit der OSZE ausmachen und […] wo möglich auch noch weiter verbessert werden sollten".[13] Die Empfehlungen des Weisenrats präsentierten die im Konsens erzielten Schlussfolgerungen der Diskussionen über die Rolle und Funktionsweise der Feldoperationen. Dabei wurde die relative Autonomie der Leiter der Feldmissionen durch eine verstärkte Rechenschaftspflicht sowie die politische Aufsicht über sie durch den Ständigen Rat ausgeglichen.

Die Schärfe der Debatte über die Feldoperationen ließ bereits im Jahr 2006 deutlich nach, als einige wichtige Diskussionsteilnehmer zunehmend das Interesse an einer weiteren Runde kontroverser Diskussionen verloren. In Brüssel beschlossen die Teilnehmerstaaten im selben Jahr, sich stattdessen darauf zu konzentrieren, die Wirksamkeit der OSZE zu stärken.[14] Das Thema Feldoperationen wurde auch nach 2006 weiterhin angesprochen, jedoch in einer weniger angespannten und konfrontativen Atmosphäre als zuvor.

Die thematischen Gruppen des Korfu-Prozesses griffen das Thema Feldpräsenzen der OSZE 2009 zwar auf, es wurde jedoch nicht zum Gegenstand eines speziellen Dialogformats oder einer eigenen Gruppe. Abgesehen von einigen *Food-for-Thought*-Papieren, die von einzelnen Teilnehmerstaaten im Rahmen des Korfu-Prozesses erarbeitet wurden, und einer kurzen Sitzung, die der Diskussion über die Feldoperationen im Jahr 2010 gewidmet war, wurde dem Thema in den letzten Jahren kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Während der Vorbereitungen auf den Gipfel in Astana im Jahr 2010 sicherten die EU-Mitglieder der OSZE ihre volle Unterstützung für das bestehende Format und die bisherige Funktionsweise der Feldoperationen zu. In ihrer Stellungnahme zu den Durchführungsorganen, der sich einige Gastländer von OSZE-Feldoperationen im Balkan und in Osteuropa anschlossen, erklärte die EU bei der OSZE-Überprüfungskonferenz im Jahr 2010:

---

12 Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 61-62, hier: S. 61.

13 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 408; auch unter: http://www.osce.org/cio/15805.

14 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64, auch unter: http://www.osce.org/de/mc/25067.

„In den letzten 18 Jahren haben die Feldoperationen der OSZE die Organisation und ihre Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung politischer Abkommen in konkrete Maßnahmen maßgeblich unterstützt. Wir möchten bei dieser Gelegenheit betonen, dass wir keinen Grund für eine umfassende Reform des Systems der Feldoperationen, insbesondere was ihre Berichtswege oder Arbeitsmethoden betrifft, sehen. Gewisse Anpassungen könnten sich jedoch als vorteilhaft erweisen.“[15]

Gleichzeitig wurden im Rahmen der Korfu-Diskussionen auch diejenigen Fragen, die 2003 von den GUS-Staaten im Zusammenhang mit den OSZE-Feldoperationen aufgeworfen worden waren, wieder aufgegriffen. In einem *Food-for-Thought*-Papier zur Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE-Feldoperationen, das die Delegationen von Belarus, Kirgisistan, der Russischen Föderation und Tadschikistan erarbeitet hatten, wurde erneut Kritik an der Beobachtung der innenpolitischen Situation in den Gastländern durch die Feldoperationen, an Fällen, in denen das Konfliktmanagement gescheitert war, an Ausgaben, die nicht dem Mandat entsprachen, sowie an dem geographischen Ungleichgewicht bei der personellen Besetzung der Feldoperationen geübt.[16] Die Russische Föderation schlug außerdem vor, Richtlinien für OSZE-Feldaktivitäten zu verabschieden, die die Aktivitäten einer Feldoperation, ihre Beziehungen zum Gastland, die Freiheit der staatlichen Behörden, die Feldpräsenz aufzunehmen oder zu beenden, die Funktionen, die sie erfüllen darf, sowie die Evaluierung ihrer Leistung regeln.[17] Die von der Russischen Föderation und anderen GUS-Staaten vorgeschlagenen Formate und Formulierungen fanden unter den übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten keine Unterstützung. Allerdings schien es gegen die Idee, Richtlinien für die Feldoperationen einzuführen, grundsätzlich keine ernsthaften Einwände zu geben. Im Vorfeld des Gipfeltreffens von Astana war eine Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten offensichtlich dafür, die Feldoperationen ohne radikale Veränderungen ihrer Rolle und Funktionen fortzuführen. Nach 2010 wurde die Zukunft der OSZE-Feldoperationen nicht mehr ausgiebig diskutiert. Zurzeit werden die Diskussionen im Rahmen des Helsinki+40 Prozesses fortgesetzt, allerdings weniger enthusiastisch und ohne die frühere Verve, und es geht auch nur noch um einige wenige wichtige Themen.

Der Kern des Problems

Die Befürworter und die Gegner der OSZE-Feldoperationen unterscheiden sich grundsätzlich in der Beantwortung der Frage, ob eine Feldoperation als

15 EU Statement on Executive Structures, OSCE Review Conference, Wien, 21. Oktober 2010.

16 Vgl. Delegations of Belarus, Kyrgyzstan, Russia, and Tajikistan, Enhancing Effectiveness of the OSCE Field Operations, Food-for-Thought Paper, PC.DEL/406/10, 2. Juli 2010.

17 Vgl. ebenda.

Dienstleister oder als politischer Akteur betrachtet werden sollte. Wie bereits erwähnt, gibt es unter den OSZE-Teilnehmerstaaten keine einheitliche Auffassung über den Zweck und die Funktion der Feldoperationen. Die unterschiedlichen Ansichten darüber, welche Aufgabe eine Feldoperation erfüllen und wie sie dabei vorgehen sollte, gehen auf zwei entgegengesetzte Ansätze zurück. Der eine sieht die Aufgabe der Feldoperationen darin, das Gastland bei der Verwirklichung seiner Anliegen zu unterstützen. Der andere erwartet von den Feldoperationen, dass sie ein politisches Mandat erfüllen und für die Verpflichtungen und Standards der Organisation eintreten und ihre Einhaltung überwachen.

Teilnehmerstaaten, die eine Feldoperation aufnehmen, neigen zu der Erwartung, dass die Feldoperation bei der Gestaltung und Durchführung ihrer programmatischen Tätigkeit vorrangig die Bedürfnisse des Gastlandes im Auge hat. Für einige dieser Teilnehmerstaaten hat die Anwesenheit einer Feldoperation in ihrem Land eine negative Konnotation. Sie begründen das damit, dass eine Feldpräsenz impliziere, dass es in dem Land ernste Probleme gebe. Gleichzeitig bestehen jedoch diejenigen Teilnehmerstaaten, die keine OSZE-Feldoperationen aufnehmen, eher darauf, dass Letztere nicht nur Projekte durchführen sollten, die mit dem Gastland abgesprochen wurden, sondern dass sie auch Initiativen ergreifen, die sie selber als relevant erachten. Diese unterschiedlichen Sichtweisen werden oft als eine Entscheidung zwischen *Prioritäten* und *Bedürfnissen* dargestellt, also als Entscheidung, ob eine Feldoperation die Prioritäten des Gastlandes unterstützen oder sich nach dessen Bedürfnissen richten sollte.

Einige Forscher kritisieren, dass in den vergangenen zehn Jahren „Missionen mit einem politischen Mandat kontinuierlich durch Feldpräsenzen mit einem relativ unpolitischen Mandat ersetzt [wurden], die eher Dienstleistungen erbringen".[18] Den OSZE-Feldaktivitäten wird daher nachgesagt, dass sie „sich oft mit zweitrangigen Problemen befassen".[19] Andere Forscher weisen darauf hin, dass eine der großen Herausforderungen für die Organisation in Zukunft darin bestehen werde, die Kluft zwischen den beiden divergierenden Ansichten über die Feldmissionen zu verringern.[20] Ein diplomatischer Kompromiss könnte darin bestehen, dass alle Feldpräsenzen eine gewisse Ausgewogenheit wahren, indem sie einerseits das Gastland dazu ermutigen, seine OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen, und andererseits ein gutes Verhältnis zu dem Land aufrechterhalten.

Die zweite Dimension der Debatte über die Feldoperationen könnte vielleicht als „generationsbezogen" bezeichnet werden, da es in ihr um die Vorstellung geht, dass die Feldoperationen sich in Form mehrerer Generationen weiterentwickelt haben. Die meisten OSZE-Feldoperationen wurden ursprünglich

---

18 Frank Evers, Appropriate Ways of Developing OSCE Field Activities, CORE Working Paper Nr. 22, Hamburg, April 2011, S. 3-4.

19 Ebenda, S.4.

20 Vgl. Kathleen Samuel, Fostering relations with a host country: A case study of the OSCE and Tajikistan, in: Security and Human Rights 4/2009, S. 339-345, hier: S. 344.

als Reaktion auf eine bestimmte Krisen- oder Konfliktsituation eingesetzt. Ihr Mandat umfasste primär Krisenreaktionsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Bewältigung und zur Beilegung von Konflikten wie z.B. die Unterstützung von politischen Verhandlungen und der Aushandlung von Friedensabkommen sowie die Beobachtung von Konfliktzonen und Waffenstillstandsabkommen. Bei diesen Feldoperationen der ersten Generation handelte es sich tatsächlich zumeist um diplomatische Missionen mit einem politischen Mandat und weitreichender Autonomie im Gastland. Einige OSZE-Feldpräsenzen wurden im Laufe der Jahre jedoch größer und ihr Auftrag veränderte sich. Zu ihren Hauptaufgaben gehörte fortan die Konfliktnachsorge. Diese Präsenzen werden meist als Feldoperationen der zweiten Generation bezeichnet. Seit etwa 2001 hat sich eine dritte Generation von Feldoperationen herausgebildet, deren Schwerpunkt eher auf Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Entwicklungszusammenarbeit liegt. Die Arbeit dieser Operationen beruht auf Projekten.
Betrachtet man die anhaltende Diskussion um die OSZE-Feldoperationen aus der Generationenperspektive, wird deutlich, dass es in dem Streit zwischen den Teilnehmerstaaten hauptsächlich um die Feldoperationen der dritten Generation geht. Die Aufgaben dieser Art von Feldoperation haben bereits dazu geführt, dass OSZE-Missionen in einigen Teilnehmerstaaten verkleinert wurden (z.B. Usbekistan, Ukraine), oder bedeuten, dass sie nur ein sehr geringes politisches Profil aufweisen (z.B. Turkmenistan). Gerade in diesem Zusammenhang lohnt es sich, das Beispiel der OSZE-Präsenz in Tadschikistan mit Blick auf die dort gewonnenen Erfahrungen und zukünftige Implikationen näher zu untersuchen.

Die Umgestaltung der OSZE-Präsenz in Tadschikistan

Die OSZE ist seit 20 Jahren in Zentralasien präsent. Die erste OSZE-Feldpräsenz in der Region, die OSZE-Mission in Tadschikistan, wurde 1994 zur Zeit des brutalen Bürgerkriegs in Tadschikistan eingerichtet. 1995 eröffnete die OSZE in Taschkent, Usbekistan, das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien. OSZE-Zentren in drei weiteren zentralasiatischen Staaten, Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan, folgten. Von den fünf OSZE-Feldoperationen in Zentralasien wurde nur diejenige in Tadschikistan hinsichtlich des Umfangs ihrer Tätigkeit und ihres Budgets nennenswert ausgebaut. Die OSZE-Präsenz in Tadschikistan startete als kleinformatige Mission, deren Mandat in erster Linie darin bestand, die Bemühungen der Vereinten Nationen im tadschikischen Friedensprozesses zu unterstützen und zu diesem Zweck „mit regionalistischen und politischen Kräften im Land Kontakte aufrecht[zu]erhalten sowie den Dialog und die Vertrauensbildung zwischen ihnen [zu] erleichtern […] und bei der Entwicklung juristischer und demokratischer politi-

scher Institutionen und Prozesse [zu] helfen".[21] Die Feldoperation in Tadschikistan ist somit die älteste in der zentralasiatischen Region und sogar eine der ältesten im gesamten OSZE-Raum.

2002 hatte sich das Mandat der Feldoperation in Tadschikistan bereits verändert, was auch in ihrer Umbenennung in „OSZE-Zentrum in Duschanbe" zum Ausdruck kam.[22] Folgt man dem „Generationenansatz", so könnte man sagen, dass das neue Format der Feldpräsenz in Tadschikistan die Umwandlung eines Operationstyps der ersten Generation, der vor allem mit Krisenreaktion und Konfliktbeilegung befasst war, in einen Operationstyp der zweiten Generation darstellte, der sich stärker auf Konfliktnachsorge und Institutionenaufbau konzentrierte.

Die neueste und bislang letzte Umwandlung des Formats fand 2008 statt, als aus dem OSZE-Zentrum in Duschanbe das „OSZE-Büro in Tadschikistan" wurde.[23] Das neue Mandat wurde um zahlreiche Aufgaben in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension erweitert. Es enthielt außerdem die wichtige Bestimmung, dass die Aktivitäten des OSZE-Büros „nach Übereinkunft […] und im gegenseitigen Einvernehmen"[24] durchgeführt werden sollen. Man könnte also behaupten, dass das neue Mandat eine logische Weiterentwicklung darstellt, eine Umorientierung von der Konfliktnachsorge auf Aufgaben, die eher auf Entwicklungszusammenarbeit und Kapazitätsaufbau ausgerichtet sind, und somit die Umwandlung der Präsenz in eine Feldoperation der dritten Generation widerspiegeln. Der Hintergrund der Mandatsänderung bestätigt eine solche Annahme jedoch nicht unbedingt. Die Umwandlung des Formats war vielmehr eine Antwort auf die Kritik des Gastlandes am OSZE-Zentrum in Duschanbe.

2006 hatte die tadschikische OSZE-Delegation als Reaktion auf den jährlichen Bericht des Missionsleiters des OSZE-Zentrums in Duschanbe vor dem Ständigen Rat in Wien eine Erklärung abgegeben, in der sie das Zentrum in mehrfacher Hinsicht heftig kritisierte: Sie äußerte Bedenken darüber, ob die Arbeitsweise der Feldoperation mit den Prioritäten des Gastlandes übereinstimme, hob Unklarheiten bezüglich der Wirksamkeit und der Folgen der Maßnahmen hervor und bemängelte das sichtbare Fehlen eines Gesamtkonzepts und einer langfristigen Planung der Aktivitäten sowie deren mangelnde Koordination. Sie erhob außerdem den Vorwurf, dass es nicht gelungen sei,

---

21 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008. Kap. C.4, S. 11, auch unter: http://www.osce.org/mc/40403.

22 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 500, Mandat des OSZE-Zentrums in Duschanbe, PC.DEC/500, 31. Oktober 2002, unter: http://www.osce.org/pc/12766.

23 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 852, Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, PC.DEC/852, 19. Juni 2008, unter: http://www.osce.org/de/pc/32469.

24 Ebenda, S. 2.

die Aktivitäten im Laufe der Zeit an die sich verändernde Wirklichkeit anzupassen, und zog die Transparenz der Arbeit des Zentrums in Zweifel.[25]
Später im selben Jahr wiederholte die tadschikische OSZE-Delegation ihre Bedenken bezüglich der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Feldoperation in Tadschikistan und zeigte sich erneut davon überzeugt, dass beide Aspekte verbesserungswürdig seien. Sie verwies zudem auf die ungleiche geographische Verteilung von OSZE-Institutionen einerseits und -Feldoperationen andererseits und erklärte, dass Tadschikistan gewillt sei, eine OSZE-Einrichtung aufzunehmen. Da für Tadschikistan der Bedarf an regionaler Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Handel und Verkehr an erster Stelle stand, schlug die Delegation vor, das jährliche OSZE-Wirtschaftsforum zukünftig nicht in Prag, sondern in Duschanbe einzuberufen. Tadschikistan schlug außerdem vor, in Duschanbe unter der Schirmherrschaft der OSZE ein regionales Zentrum entweder für Fragen im Zusammenhang mit Aridifizierung oder für Verkehrsfragen zu gründen. Darüber hinaus äußerte Tadschikistan den Wunsch, das Mandat der OSZE-Feldpräsenz in dem Land dahingehend zu modifizieren, dass es den Veränderungen Rechnung trägt, die in den zehn Jahren seit Unterzeichnung des Friedensabkommens von 1997 stattgefunden hatten. Das Zentrum in Duschanbe sollte dazu in ein Büro zur Projektkoordinierung umgewandelt werden, das den Prioritäten des Landes besser gerecht werden und sich mehr auf die wirtschaftliche Entwicklung konzenrieren sollte.
Die Vorschläge der tadschikischen OSZE-Delegation waren damals im Jahr 2006 auch vor dem Hintergrund der laufenden angespannten Diskussionen über eine Reform der OSZE, einschließlich der Reform der Feldoperationen, für viele Teilnehmerstaaten sowie für den Vorsitz und die Durchführungsorgane ein „Weckruf"[26], der in der Organisation einen Reflexionsprozess in Gang setzte. Die erste Reaktion war Verwirrung darüber, ob die OSZE einige oder alle Vorschläge umsetzen könnte oder sollte, die Tadschikistan gemacht hatte. Der spanische Vorsitz von 2007 leitete daraufhin umfangreiche Konsultationen mit den Teilnehmerstaaten in die Wege. Später im selben Jahr berichtete der Vorsitz, dass die Idee, das OSZE-Wirtschaftsforum dauerhaft in Duschanbe einzuberufen, ebenso wie die Idee, ein regionales Zentrum für Fragen der Aridifizierung oder für Verkehrsfragen einzurichten, unter den Teilnehmerstaaten keine nennenswerte Unterstützung gefunden habe.
Die Diskussionen des Jahres 2007 über die Gründung einer regionalen OSZE-Einrichtung in Tadschikistan und über eine Änderung des Mandats der Feldoperation in dem Land hingen eng miteinander zusammen. Während die Idee, ein regionales Zentrum für Aridifizierung oder Verkehr zu gründen und das OSZE-Wirtschaftsforum nach Duschanbe zu verlegen, unter den Teilnehmerstaaten wenig Anklang fand, richtete sich nun jedoch die Aufmerksamkeit auf den bereits Anfang 2006 vom tadschikischen Außenminister einge-

25 Vgl. Statement of the Tajik Delegation, a.a.O. (Anm. 6).
26 Samuel, a.a.O. (Anm. 20), S. 340.

brachten Vorschlag, eine Einrichtung zur Förderung der Grenzsicherheit zu gründen. 2006 hatte sich Tadschikistan mit der Bitte um Unterstützung bei der Verbesserung der Sicherheit seiner Grenze zu Afghanistan an die internationale Gemeinschaft, einschließlich der OSZE-Teilnehmerstaaten, gewandt. Diese Bitte wurde auch im Zusammenhang mit den Diskussionen der Teilnehmerstaaten über einen Beitrag der OSZE zur Sicherheit in Afghanistan erörtert. Die Diskussionen schlugen sich schließlich in dem Beschluss des Ministerrats über ein Engagement der OSZE für Afghanistan aus dem Jahr 2007 nieder,[27] der der Organisation noch immer als Richtlinie für ihre Aktivitäten im Bereich Grenzschutz und Grenzmanagement dient.

Angesichts der Diskussionen über den Beitrag der OSZE zur Sicherheit in Afghanistan ging der Ruf der tadschikischen Delegation nach Gründung einer regionalen Einrichtung in Duschanbe zunehmend in Richtung Grenzsicherheit. Bei einem Treffen zwischen Vertretern des OSZE-Vorsitzes, des OSZE-Sekretariats und der tadschikischen Behörden in Duschanbe im Jahr 2007 kam man zu dem Schluss, dass der Vorschlag Tadschikistans in Form eines OSZE-Zentrums für Grenzsicherheit realisiert werden könnte.[28] Der Entschluss ist Ausdruck der Erkenntnis vieler Teilnehmerstaaten, dass Tadschikistan Herausforderungen gegenübersteht, die sich aufgrund seiner langen Grenze zu Afghanistan ergeben, und dass das Land bei der Ausweitung der Bemühungen der OSZE, einen Beitrag zur Sicherheit in Afghanistan zu leisten, eine wichtige Rolle spielen könnte. Aus diesen Überlegungen ging ein mehrjähriges Projekt zur Gründung und Unterhaltung der Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe hervor, die 2009 eröffnet wurde und noch heute tätig ist.

Die Diskussionen über eine Änderung des Mandats der OSZE-Präsenz in Tadschikistan verliefen nicht so unkompliziert und gradlinig wie die über die Gründung einer OSZE-Einrichtung in dem Land. Letztere erforderte ein stärkeres Engagement von Seiten Tadschikistans und eine engere Zusammenarbeit zwischen der Organisation und dem Gastland. Die vorgeschlagene Änderung des Mandats ließ bei einigen Teilnehmerstaaten jedoch Bedenken aufkommen, dass es große Unterschiede zwischen Tadschikistans Verständnis von der Rolle einer Feldoperation und dem der meisten anderen Teilnehmerstaaten geben könnte. Wie bereits erwähnt, wurde von tadschikischer Seite argumentiert, dass sich das neue Mandat der Feldpräsenz an den Prioritäten des Gastlandes orientieren und vorwiegend auf die wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren sollte. Als Vorbild für die Überarbeitung des Mandats verwiesen die Vertreter Tadschikistans auf Usbekistan, dem es Mitte 2006 gelungen war, eine Überarbeitung des Mandats des OSZE-Zentrums in Taschkent durchzusetzen. Aus dem Zentrum wurde der OSZE-Projektko-

27 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 19-22, hier: S. 20, unter: http://www.osce.org/mc/88839.

28 Quelle: interner Bericht des OSZE-Büros in Tadschikistan.

ordinator in Usbekistan, dessen Autonomie begrenzt ist und dessen Agenda größtenteils von Projekten auf Ersuchen Usbekistans bestimmt wird. Für einige Teilnehmerstaaten deuteten die Umwandlung der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan nach dem Modell der OSZE-Präsenz in Usbekistan und die Forderung nach einem neuen Mandat, das sich mehr auf wirtschaftliche Aktivitäten konzentrieren würde, auf den Wunsch hin, die politische Autonomie der Feldoperation gegenüber dem Gastland zu reduzieren und diese letztlich zu einem bloßen Dienstleister zu machen. In den Jahren seit der Verabschiedung des neuen Mandats haben sich die Bedenken einiger Teilnehmerstaaten, dass sich der Tätigkeitsschwerpunkt der Feldoperation auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes verlagern könnte, jedoch nicht bestätigt; das Gastland hat vielmehr in allen drei Dimensionen eine Ausweitung ihrer Tätigkeit unterstützt.

Die Verhandlungen und Beratungen zwischen der OSZE, ihrem Vorsitz und den Teilnehmerstaaten auf der einen und der tadschikischen Regierung auf der anderen Seite führten im Verlauf des Jahres 2007 zu keinerlei nennenswerten Ergebnissen. Beide Seiten suchten nach einem akzeptablen Format, das eine Konsenslösung für ein neues Mandat darstellen könnte. 2008 führte der finnische OSZE-Vorsitz die Beratungen fort und war fest entschlossen, das Thema noch im selben Jahr zu einem Abschluss zu bringen. Im Frühjahr 2008 reisten mehrere hochrangige Delegationen aus verschiedenen Teilnehmerstaaten gemeinsam mit dem Amtierenden Vorsitzenden nach Tadschikistan. Bei den Treffen mit der tadschikischen Führung kam auch zur Sprache, dass über die künftige Form der Feldpräsenz Klarheit herrschen müsse. Von OSZE-Seite wurde vermittelt, dass viele Teilnehmerstaaten die OSZE-Präsenz in Tadschikistan als eine Feldoperation sehen, die über ein Mandat zur Unterstützung des Gastlandes bei der Erfüllung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in allen Dimensionen verfügt, eine gewisse Autonomie gegenüber der Regierung des Gastlandes besitze und dem Ständigen Rat und dem Vorsitz direkt unterstellt sei. Tadschikistan wurde gewissermaßen davon „überzeugt“, dass die Beibehaltung des bestehenden Formats der Feldoperation sein anhaltendes Bekenntnis gegenüber den von der OSZE vertretenen Werten und Prinzipien zum Ausdruck bringen würde. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit, das Format beizubehalten, eng mit den seinerzeit geführten Diskussionen über die Gründung einer regionalen Einrichtung in Tadschikistan verbunden.

Während Feldoperationen sowohl der zweiten als auch der dritten Generation für Tadschikistan zur Debatte standen, arbeitete das OSZE-Zentrum in Duschanbe – auch wenn es auf der Grundlage eines Mandats von 2002 tätig war, das bereits eine Abweichung von der ersten Generation der Feldoperationen darstellte – noch immer im Sinne der klassischen Feldoperationen, die in den frühen 1990er Jahren in Staaten eingerichtet worden waren, die Bürgerkriege und den weitgehenden Zusammenbruch staatlicher Strukturen durchlebt hat-

ten, wie z.B. in den Balkanstaaten, im Kaukasus und auch in Tadschikistan selbst.
Die Herausforderung bei der Aushandlung eines neuen Mandats für die OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan bestand darin, ein Format zu entwickeln, das beiden Positionen entgegenkommen würde: Es sollte einerseits die Beteiligung des Gastlandes an der Planung und Evaluierung von Feldaktivitäten ausweiten und andererseits ein gewisses Maß an politischer Autonomie beibehalten und sich weiterhin auf alle drei Dimensionen konzentrieren. Es musste also eine Einigung über das neue Mandat erzielt werden, die sowohl die tadschikische Regierung als auch zumindest die Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten zufriedenstellte.
Eine Lösung wurde schließlich in Form einer Reihe von Instrumenten und Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen der Feldoperation und dem Gastland gefunden. Die wichtigsten Elemente waren:

- ein Mechanismus für Konsultationen zwischen der OSZE und der tadschikischen Regierung über den strategischen Rahmen der Feldaktivitäten in Tadschikistan,
- erhöhte Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung der finanziellen Mittel, die den Feldoperationen zur Verfügung gestellt werden,
- eine verbesserte strategische Planung und Berichterstattung über Ergebnisse durch die Einführung neuer Instrumente zum Programm-Management.

Das Wichtigste an der vorgeschlagenen Lösung waren jedoch die Betonung der Begriffe „Übereinkunft“ und „gegenseitiges Einvernehmen“ als Grundlage für die Aktivitäten der Feldoperation sowie das verstärkte Engagement beim Aufbau der Kapazitäten des Gastlandes. Ersteres war in der Geschichte der OSZE-Feldpräsenzen in Zentralasien geradezu revolutionär. Nirgendwo sonst waren die „Übereinkunft“ und das „gegenseitige Einvernehmen“ mit dem Gastland als Grundprinzipien der Arbeit einer Feldmission definiert worden. Dieser Kompromiss verdeutlichte nicht nur, wie flexibel die OSZE gegenüber den Forderungen von Teilnehmerstaaten sein kann, die Feldoperationen aufnehmen. Er unterstrich auch die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und einem Teilnehmerstaat so zu optimieren, dass das Land fest in die Prozesse in allen drei Dimensionen eingebunden ist und aus seinen intensivierten Kontakten mit der Organisation den größten Nutzen ziehen kann. Die exakte Formulierung, die schließlich Eingang in das neue Mandat fand, lautet:

> „Die Aktivitäten des OSZE-Büros in Tadschikistan [werden] nach Übereinkunft durchgeführt […] und [erfolgen] im gegenseitigen Einvernehmen. Das OSZE-Büro in Tadschikistan wird seine Aufgaben und

Aktivitäten unter voller Beachtung der innerstaatlichen tadschikischen Rechtsvorschriften wahrnehmen und darüber auf transparente Art und Weise Bericht erstatten.“[29]

Die Hervorhebung des nationalen Kapazitätsaufbaus dient dazu, die Teilnehmerstaaten und das Gastland daran zu erinnern, dass die Feldoperation ihre Aufgaben letzten Endes an nationale Stellen übergeben und nicht auf ewig in dem Land bleiben wird. Sie spiegelt auch den früheren Beschluss der Teilnehmerstaaten wider, eine „effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland“[30] zu erleichtern und damit die Feldoperation zu beenden.
Gleichzeitig schloss die für das neue Mandat der OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan entwickelte Lösung deren politische Autonomie unter der Ägide des Ständigen Rats der Organisation nicht aus. Auch wurde keine der drei Dimensionen zugunsten der anderen geopfert, da die Feldoperation explizit die Aufgabe hatte, „die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen“ sowie die „Zusammenarbeit mit der Republik Tadschikistan im Rahmen der OSZE in allen OSZE-Dimensionen […] unter besonderer Berücksichtigung des regionalen Zusammenhangs“ zu fördern.[31]
Das neue Mandat der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan wurde schließlich im Juni 2008 verabschiedet. Zur Überraschung all derjenigen, die befürchtet hatten, dass das Ergebnis lediglich auf eine Verkleinerung der Präsenz hinauslaufen würde, war die Feldoperation tatsächlich in eine Operation der dritten Generation – in das OSZE-Büro in Tadschikistan – umgewandelt worden, mit dem Mandat, sich mit einer Vielzahl von Themen in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension der Sicherheit zu befassen. Insgesamt lag der Schlüssel zur Lösung der Krise der Feldoperationen im Fall Tadschikistans darin, die politische Autonomie der Feldmission zu beschränken, indem sie an die Kooperation des Gastlandes gebunden wurde. Damit wurden die Interessen sowohl des Gastlandes als auch der OSZE auf grundsätzlicher Ebene in dem neuen Mandat verankert.[32]

---

29 Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, a.a.O. (Anm. 23), S. 2.

30 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Artikel 41, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 469, auch unter: http://www.osce.org/mc/39569 bzw. http://www.osce.org/de/mc/39571.

31 Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan, a.a.O. (Anm. 23), S. 1.

32 Das Mandat des OSZE-Büros in Tadschikistan von 2008 ist nach wie vor gültig. Zwischen 2007 und 2013 wuchs der Gesamthaushaltsplan des OSZE-Büros in Tadschikistan um 70 Prozent an und die Zahl der Fachreferate erhöhte sich von sieben auf 17.

Die Lösung der Krise um die Feldoperation in Tadschikistan wurde vom Gastland und von vielen Teilnehmerstaaten im Laufe der letzten sechs Jahre sehr gelobt. Ein früherer Außenminister Tadschikistans nannte das Modell der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Tadschikistan ein „künftiges Vorbild für die Entscheidungsfindung in anderen Regionen der Welt".[33] Das Gastland hat seit 2009 seine Zufriedenheit mit der OSZE-Feldpräsenz stets bei den jährlichen Beratungen zwischen den OSZE-Durchführungsorganen und der tadschikischen Regierung zum Ausdruck gebracht.[34] Auch auf die Vorzüge der Prinzipien, von denen die OSZE-Feldoperation in Tadschikistan geleitet wird, wurde immer wieder von verschiedenen OSZE-Delegationen hingewiesen, die das Land besucht haben. Doch nach sechs Jahren der „Übereinkunft" und des „gegenseitigen Einvernehmens" scheint das bislang glänzende Verhältnis zwischen der OSZE und Tadschikistan in letzter Zeit etwas gespannt zu sein.

Im Laufe des Jahres 2014 wurde die OSZE-Präsenz im Land von Partnern vor Ort kritisiert, die die Relevanz der Organisation teilweise in Frage stellten. Kritische Kommentare sind aus Sicht der OSZE durchaus erwünscht, und Kritik als solche wird als ein normaler und nützlicher Vorgang angesehen. Zwei Aspekte der jüngsten Kritik an der OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan scheinen jedoch weiter zu gehen als gewöhnlich und erfordern daher besondere Beachtung. Erstens kam die Kritik von Vertretern sowohl der Regierung als auch der Zivilgesellschaft. Es kommt nicht oft vor, dass eine Feldpräsenz von beiden „Lagern" kritisiert wird. Zweitens war die Kritik deutlich von den Ereignissen in der Ukraine beeinflusst. Der OSZE wurde vorgeworfen, in den Ländern, in denen sie aktiv ist, mit ihren Demokratisierungsbemühungen gänzlich gescheitert zu sein.[35]

Einige Monate später warf eine angesehene tadschikische Zeitung die Frage auf, ob die OSZE-Präsenz in Tadschikistan nicht geschlossen werden sollte, da es ihr nicht gelungen sei, die Haltung der Regierung des Gastlandes hinsichtlich ihrer Verpflichtung zu demokratischen Wahlen zu verändern.[36] In dem Artikel wurde argumentiert, die OSZE habe sich offensichtlich in ein geopolitisches Instrument verwandelt, womit auf die Ereignisse in der Ukraine angespielt wurde, wo der Beitrag der OSZE zur Konfliktlösung für außenstehende Beobachter nur vage zu erkennen sei. Es wurde außerdem darauf

33 Zarifi, a.a.O. (Anm. 7), S. 31.

34 Siehe hierzu die Reden der Vertreter des tadschikischen Außenministeriums bei den jährlichen Treffen der gemeinsamen Sonderarbeitsgruppe OSZE/Tadschikistan.

35 Vgl. Humajroi Bachtijor, VIDEO: Izhoroti Šukurdžon Zuhurov ziddi Sozmoni Amnijatu Hamkori dar Avrupo (OBSE) [Video: Stellungnahme von Šukurjon Zuhurov gegen die OSZE], Ozodagon, 24. April 2014, unter: http://www.ozodagon.com/15910-izhoroti-shukurchon-zuhurov-alayhi-sozmoni-amniyat-va-hamkori-dar-avrupo-obse.html.

36 Vgl. Sijovuš Qosimzoda, Koršinos: SAHA-ro dar Todžikiston bojad bast [Korschinos-Experte: Die OSZE-Präsenz in Tadschikistan sollte geschlossen werden], in: Ozodagon, 3. September 2014

hingewiesen, dass die Teilnehmerstaaten dazu neigen würden, Äußerungen der OSZE bestenfalls „zur Kenntnis zu nehmen“ oder aber schlicht und einfach zu ignorieren. Dieser Kritikpunkt schwingt auch in der generellen Kritik an der OSZE mit, die Bevölkerung nicht hinreichend einzubinden und Menschenrechtsverletzungen nicht genügend anzuprangern.
Die Kritik an der OSZE-Feldpräsenz in Tadschikistan sollte nicht überbewertet werden. Dennoch ist es bemerkenswert, dass beide Gruppen – Regierungsvertreter und die örtliche Zivilgesellschaft – der Auffassung waren, dass Versäumnisse der westlichen Politik im Allgemeinen und der OSZE im Besonderen bei der Ukraine-Krise eine Rolle gespielt haben. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass diese Kritik die Prinzipien aushöhlen wird, an denen sich die gegenwärtige Arbeit der OSZE-Feldoperation in Tadschikistan orientiert. Doch der von den örtlichen Partnern der OSZE in Tadschikistan unterschwellig hergestellte – wenn auch nur vermutete oder eingebildete – Zusammenhang zwischen den Feldaktivitäten der OSZE und den Ereignissen in der Ukraine könnte zukünftig Auswirkungen auf die Feldpräsenz haben. Das Misstrauen und die Ungewissheit gegenüber der Arbeit der Feldoperation, die in langwierigen Verhandlungen teilweise ausgeräumt werden konnten, könnten erneut zurückkehren, wenn die Interpretation der Bemühungen der OSZE in der Ukraine weiterhin auf die Feldpräsenz in Tadschikistan projiziert wird.

Die Aussichten für die OSZE-Feldpräsenz

Die Debatte um die OSZE-Feldoperationen wird höchstwahrscheinlich auch über den Helsinki+40 Prozess hinaus anhalten. Wie bereits erwähnt, streiten sich die Teilnehmerstaaten nach wie vor um zwei grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen von der Rolle und den Aufgaben der Feldoperationen, und eine Einigung ist bislang nicht abzusehen. Es ist gut möglich, dass die Debatte über die Feldoperationen weitergehen wird, solange unter den Teilnehmerstaaten östlich und westlich von Wien kein Konsens über die wichtigsten Prinzipien einer OSZE-Reform zustande kommt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Krise der Feldoperationen weiterhin von einer Lösung der umfassenderen Identitäts- und Relevanzkrise der OSZE abhängen wird.
Der entscheidende Punkt, der im Zusammenhang mit den OSZE-Feldoperationen beachtet werden muss, ist jedoch, dass die Arbeit vor Ort oftmals nicht so lange warten kann, bis ein solcher umfassenderer Konsens erreicht ist. Sowohl die Bedürfnisse als auch die Prioritäten der Gastländer von OSZE-Feldpräsenzen sind dynamisch. Veränderungen vor Ort gehen häufig schneller vonstatten als die Organisation auf sie reagieren kann. Sollte diese Tendenz anhalten, könnte sich die Krise der OSZE-Feldoperationen von einem Problem der individuellen Wahrnehmung einzelner Teilnehmerstaaten zu einer ernsten Herausforderung entwickeln, die schwerwiegende Auswirkun-

gen auf die Identität und Relevanz der Organisation, insbesondere in Zentralasien, hat.

Es ist dringend erforderlich, eine neue Generation von Feldoperationen zu entwickeln, die die Kluft zwischen den beiden unterschiedlichen Auffassungen überbrücken können. Einige Ideen bezüglich der Art und des Formats zukünftiger Feldoperationen werden von den Teilnehmerstaaten derzeit im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses vorgebracht. So wird u.a. vorgeschlagen, kleine und flexible Missionen einzurichten, die schnell entsandt und von Experten aus den Organen und Institutionen der OSZE unterstützt werden könnten. Ein anderer Vorschlag lautet, sich auf koordinierte Verfahren für die Schließung einiger der Feldmissionen zu konzentrieren und klare Strategien für die Übergabe ihrer Aufgaben an nationale Institutionen zu entwickeln. Außerdem wurde angeregt, mehr in die Einrichtung und Unterhaltung einer kleineren Zahl von regionalen Büros und thematischen Institutionen zu investieren, die für eine oder mehrere OSZE-Regionen zuständig sein könnten, z.B. nach dem Vorbild der OSZE-Akademie in Bischkek oder der Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe. Erst kürzlich wurde vorgeschlagen, die Möglichkeiten statusneutraler Feldoperationen zu nutzen, die in Zukunft auch auf dem Territorium von *De-facto*-Regimen arbeiten könnten.[37]

Feldoperationen der nächsten Generation müssen den Herausforderungen Rechnung tragen, denen die OSZE vor Ort und in Wien gegenübersteht. Diese neue Art der Feldpräsenz könnte das Mandat haben, die regionale Sicherheit zu unterstützen. Sie sollte jedoch nicht dazu degradiert werden, lediglich Hundeführer auszubilden, Bäume zu pflanzen oder der Polizei beizubringen, wie sie Menschenmengen im Griff behält. Die OSZE muss eine flexible politische Organisation bleiben, die imstande ist, die Vorurteile und Bedenken der Teilnehmerstaaten sowohl östlich als auch westlich von Wien zu überwinden.

Zudem hat die OSZE durch die Aufnahme der Mongolei als 57. Teilnehmerstaat und ihr Ersuchen um die Einrichtung einer Feldoperation[38] die einmalige Gelegenheit bekommen, eine Feldmission der vierten Generation zu entwickeln, die sämtliche positiven Erfahrungen der vorausgegangenen Generationen in sich vereint.

---

37 Vgl. OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, The Future of OSCE Field Operations (Options), Wien 2014.

38 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Beschluss Nr. 2/12, Beitritt der Mongolei zur OSZE, MC.DEC/2/12, 21. November 2012, unter: http://www.osce.org/de/mc/97738.

*Lamberto Zannier**

Die OSZE und Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen – ein Beitrag zum Weltfrieden und zur internationalen Sicherheit

Die Gründer der Vereinten Nationen (VN) bewiesen eine bemerkenswerte Weitsicht, als sie ein Kapitel über regionale Abmachungen in die VN-Charta aufnahmen. Damals hätte niemand vorausahnen können, welch wichtige Rolle regionale Organisationen bei der Bewältigung der zahllosen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit, insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges, einmal spielen würden. Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ermutigt Mitgliedstaaten, die regionalen Sicherheitsabmachungen wie etwa der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) angehören, „sich nach besten Kräften [zu] bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen". Dem Sicherheitsrat wird das Recht eingeräumt, die regionalen Abmachungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch zu nehmen. Der Sicherheitsrat ist darüber hinaus „jederzeit vollständig über die Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten, die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen getroffen oder in Aussicht genommen werden."

In den 1990er Jahren entwickelten viele regionale Organisationen – hauptsächlich in Europa, aber nicht nur dort – Strukturen, Mechanismen und politische Strategien, die es ihnen erlaubten, effektiver auf die akuten Herausforderungen zu reagieren, die mit dem Zusammenbruch der alten Ordnung auftraten. Vor allem die blutigen Konflikte im früheren Jugoslawien und in einigen ehemaligen Sowjetrepubliken erforderten größte Aufmerksamkeit und spornten Organisationen, die sich auf Sicherheitsfragen konzentrierten, dazu an, neue Instrumente für eine schnellere Reaktion auf einen Konflikt in all seinen Phasen zu entwickeln. Dies war auch die Zeit, in der die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einen Institutionalisierungsprozess durchlief, der im Dezember 1994 auf dem Gipfeltreffen in Budapest seinen Höhepunkt fand: Aus der Konferenz wurde die Organisation, die heute als OSZE bekannt ist.

Auch die VN sahen sich nach den geopolitischen Veränderungen seit 1989 einer noch nie dagewesenen Zahl von Herausforderungen für Stabilität und Frieden in vielen Regionen der Welt gegenüber. Mit dem Aufkommen neuer Ansätze zur Friedensschaffung und zur Friedenserhaltung wurden auch die

* Der Beitrag berücksichtig die Entwicklungen bis Dezember 2014.

Kooperation mit regionalen Organisationen und die Nutzung ihrer regionalen Kenntnisse zunehmend attraktiver und wichtiger. In den seither vergangenen 25 Jahren haben die VN und die OSZE zusammengearbeitet, Erfolge und Niederlagen erlebt und gemeinsam Erfahrungen gesammelt. Die Beziehungen haben sich mit den Herausforderungen, vor denen beide Organisationen standen, den gewonnenen Erfahrungen und dem erworbenen Know-how stetig weiterentwickelt. Die Kooperation hat den VN und der OSZE dabei geholfen, bei der Bewältigung alter und neuer Herausforderungen Fortschritte zu machen.

In jenen Jahren erfuhr Kapitel VIII eine schrittweise Wiederbelebung. Zunächst begann der VN-Sicherheitsrat die diplomatischen Bemühungen regionaler Organisationen zur Kenntnis zu nehmen und zu billigen, seien sie eigenständig oder in Abstimmung mit den VN unternommen worden. In den entsprechenden Erklärungen wurde immer öfter explizit auf Kapitel VIII Bezug genommen. Im Kontext der KSZE/OSZE erkannte der Sicherheitsrat die Rolle der KSZE erstmals im Zusammenhang mit dem ehemaligen Jugoslawien, Berg-Karabach, Georgien und Tadschikistan an und bestätigte sie. Mit der Ausweitung ihres jeweiligen Engagements vor Ort im OSZE-Gebiet begannen die OSZE und die VN ihre Operationen sehr eng miteinander abzusprechen. Angesichts der jeweiligen Besonderheiten der Lage vor Ort wurden verschiedene Formen der Zusammenarbeit entwickelt. Begleitend dazu wurde auf Hauptquartiersebene erörtert, wie die Zusammenarbeit weiter verbessert werden könnte. Die gleichzeitige Mitgliedschaft vieler Staaten in beiden Organisationen begünstigte die Kooperation.

Am intensivsten war die Zusammenarbeit der OSZE mit den VN dort, wo sie Hand in Hand arbeiteten, insbesondere in der Phase nach den Konflikten im Westbalkan. In Bosnien und Herzegowina war die OSZE Teil der koordinierten internationalen Anstrengungen zur Implementierung des Friedensabkommens von Dayton aus dem Jahr 1995. Später gingen zahlreiche Tätigkeiten auf sie über, vor allem die Unterstützung im Polizeibereich. Der Höhepunkt war im Juli 1999 die Übernahme der Federführung in den Bereichen Institutionen- und Demokratieaufbau, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte durch die OSZE-Mission im Kosovo als eigenständiger, aber integraler Bestandteil der Übergangsverwaltungsmission der VN im Kosovo (UNMIK). Die langjährige, enge Zusammenarbeit im Kosovo im Rahmen der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 wird bis heute erfolgreich fortgesetzt, auch wenn die Entwicklungen vor Ort zu erheblichen Veränderungen in der Arbeit beider Missionen geführt haben. Auch heute noch erfolgt die Ernennung des Leiters der OSZE-Mission im Kosovo in enger Absprache mit den VN und wird anschließend vom VN-Generalsekretär schriftlich bestätigt.

Die OSZE gehört zu den wenigen internationalen Organisationen, die sowohl intern als auch mit anderen regionalen Organisationen und den VN kontinuierlich über Kapitel VIII diskutieren, so z.B. in den Sitzungen des Sicherheitsrats, die sich mit der Zusammenarbeit zwischen den VN und regionalen Organisationen befassen. Im März 2006 verabschiedete der Ständige Rat der OSZE eine Erklärung, in der er die Resolution Nr. 1631 (2005) des VN-Sicherheitsrats über die Zusammenarbeit der VN mit regionalen Organisationen begrüßte und die Bereitschaft der OSZE bekundete, noch enger mit den VN zusammenzuarbeiten.[1] Im August 2013 unterstrich eine Erklärung des Präsidenten des VN-Sicherheitsrats, wie wichtig die Weiterentwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den VN und regionalen Organisationen ist, und hob die bedeutende Rolle hervor, die regionale und subregionale Organisationen bei der Konfliktverhütung, der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, der Friedenssicherung und der Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt spielen können.

Die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen, darunter die VN als *Primus inter Pares*, wurde in der Plattform für kooperative Sicherheit, die auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999 verabschiedet wurde, umfassend definiert. Ziel der Plattform ist es, „die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind".[2] Die Plattform umreißt mehrere Prinzipien und Bedingungen, die andere Organisationen, die im Bereich Sicherheit tätig sind, für die Zusammenarbeit mit der OSZE erfüllen müssen. Dazu gehört eine Erklärung, dass die Mitglieder dieser Organisationen „grundsätzlich bereit sind, institutionelle Ressourcen internationaler Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, bei Vorliegen der entsprechenden Grundlagenbeschlüsse, gegebenenfalls für die OSZE-Arbeit einzusetzen".[3] Die Teilnehmerstaaten wiesen darauf hin, „dass die Zusammenarbeit in den Bereichen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung von besonderer Bedeutung ist".[4] Die Plattform für kooperative Sicherheit ist auch heute noch der entscheidende Rahmen für die Interaktion der OSZE mit ihren internationalen Partnern, was bei zahlreichen offiziellen Anlässen immer wieder bekräftigt wurde. Seitdem hat die OSZE regelmäßige Konsultationsformate sowohl auf fachlicher als auch

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Erklärung über die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, PC.DOC/1/06, 16. März 2006.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, SUM.DOC/1/99, 19. November 1999, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 474-476, hier: S. 474.

3 Ebenda.

4 Ebenda.

auf politischer Ebene mit den VN und mehreren anderen Organisationen, darunter die EU, die NATO und der Europarat, etabliert.
Als Sicherheitsorganisation mit einem umfassenden Sicherheitskonzept, das die drei wichtigsten Dimensionen der Sicherheit (die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension) einschließt, hat die OSZE viel zu bieten. Zudem deckt sie ein breites Spektrum an sicherheitsbezogenen Themen ab, so dass sie sich aus vielen verschiedenen Perspektiven und auf außergewöhnlich umfassende Art und Weise mit Fragen der Sicherheit befassen kann. Die inklusive Mitgliedschaft in der OSZE, die sich über ein Gebiet „von Vancouver bis Wladiwostok" erstreckt, ist ein weiterer entscheidender Vorteil, wenn es darum geht, Differenzen zwischen den Teilnehmerstaaten zu überbrücken oder zu überwinden. Darüber hinaus beruht die OSZE auf Prinzipien, die auch die von den VN geführte internationale Ordnung unterstützen. In diesem Geiste hat sich die OSZE selbst mit Instrumenten ausgestattet, mit denen sie die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer im Rahmen der OSZE eingegangenen und anderer internationaler Verpflichtungen unterstützt. Sie baut ihre Fähigkeiten zur Bearbeitung sämtlicher Stadien des Konfliktzyklus kontinuierlich aus. Dazu gehören Frühwarnung und frühzeitiges Handeln, Konfliktprävention, Krisenbewältigung, Konfliktlösung und Konfliktnachsorge. Darüber hinaus trägt ihre starke Betonung der Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit zur gesellschaftlichen Stabilität und somit zur Stärkung der Sicherheit bei. Kurz gesagt ist die OSZE ein hochentwickeltes Beispiel einer regionalen Organisation, die in der Lage ist, in der heutigen, sich ständig wandelnden Sicherheitslandschaft etwas zu bewirken und einen positiven Beitrag zum Weltfrieden und zur internationalen Stabilität zu leisten; dies gilt in erster Linie in dem Gebiet, das durch ihre Teilnehmerstaaten abgedeckt wird, und in dessen Nachbarschaft.
In Diskussionen darüber, in welchen Bereichen die OSZE mit anderen regionalen Organisationen und den VN zusammenarbeiten kann, um die Aufgabe, zur friedlichen Beilegung lokaler Konflikte möglichst rasch auf Krisen zu reagieren, noch besser erfüllen zu können, darf nicht vergessen werden, dass die OSZE eine neutrale und inklusive kollektive Sicherheitsorganisation und keine kollektive Verteidigungsorganisation ist. Die OSZE setzt „weiche" Sicherheitswerkzeuge ein und besitzt kein Mandat zur Friedenserzwingung. Artikel 53 des Kapitels VIII, der Zwangsmaßnahmen regionaler Abmachungen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats behandelt, scheint daher auf die OSZE in ihrer derzeitigen Form nicht anwendbar zu sein. Dessen ungeachtet gilt die OSZE weithin als die umfassendste regionale Abmachung im euroatlantischen und eurasischen Raum. Auch diente sie anderen Regionalorganisationen, wie etwa der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA), einem Forum für den Dialog über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen mehreren asiatischen Län-

dern, oder den jüngsten Initiativen zur Entwicklung der multilateralen Sicherheitskooperation in Nordostasien als Vorbild und Inspiration.

Wie andere internationale Organisationen auch ist die OSZE abhängig vom kontinuierlichen Engagement ihrer Teilnehmerstaaten und deren Vertrauen in die Fähigkeit der Organisation, in Situationen, die eine internationale Reaktion erfordern, etwas zu bewirken, wobei sich diese Fähigkeit wiederum darauf stützt, dass die OSZE in der Lage ist, ihren ausgewogenen Ansatz zur Geltung zu bringen und ihre Inklusivität zu gewährleiten. Die OSZE stand in den vergangenen Jahren einer ganzen Reihe von Herausforderungen gegenüber, die sich in der gegenwärtigen Krise zugespitzt haben: Unterschiede in der Interpretation und der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen, divergierende Bedrohungswahrnehmungen,[5] eine „trennende Rhetorik" sowie mangelndes Engagement, oftmals verbunden damit, dass Gruppen gleichgesinnter Staaten in Sicherheitsfragen anderen Institutionen den Vorzug gaben. Trotz der Schwierigkeiten und Rückschläge bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen hat die Organisation in mehreren Bereichen zwar unterschiedlich große, aber doch nicht unbedeutende Fortschritte erzielt. Der 2013 in Kiew tagende Ministerrat fand unter schwierigen Bedingungen statt. Dennoch konnte über ein beachtliches Paket von Beschlüssen ein Konsens erreicht werden, zu dem auch der Beschluss gehört, einen vorläufigen Katalog von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Internetsicherheit zu erarbeiten – eine Initiative, mit der die OSZE zum Vorreiter in diesem Bereich geworden ist.

Auf dem Ministerratstreffen in Dublin im Jahr 2012 wurde ein breit angelegter und informeller politischer Dialog ins Leben gerufen, der als *Helsinki+40-Prozess* bekannt ist. Dahinter steckt der Gedanke, den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki als Gelegenheit dazu zu nutzen, sich mit dem Mangel an Vertrauen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu befassen, zu Fortschritten bei der Verwirklichung der Vision einer eurasischen und euroatlantischen Sicherheitsgemeinschaft, die 2010 auf dem Gipfeltreffen in Astana vorgestellt worden war, zu ermutigen sowie kreativ und strategisch über die Zukunft der OSZE nachzudenken. Ein wichtiges Ziel des Prozesses ist außerdem, die Organisation, einschließlich ihrer Arbeitsmethoden und Instrumente, der sich herausbildenden Sicherheitslandschaft anzupassen. Mehrere der dabei diskutierten Themenbereiche hängen eng mit der Rolle der OSZE als Organisation im Sinne von Kapitel VIII zusammen. Dazu gehören die weitere Stärkung ihrer Kapazitäten im gesamten Konfliktzyklus, die Wiederbelebung der Bemühungen zur Lösung von Langzeitkonflikten, der Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen und die Intensivierung des Zusammenwirkens mit internationalen Partnern. Angesichts der Entwicklungen in der Ukraine muss gründlich darüber nachgedacht werden,

5 Das OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions hat im April 2014 eine Studie über „Threat perceptions in the OSCE area" veröffentlicht. Sie ist einsehbar unter http://www.osce-network.net und auf der OSZE Webseite.

wie dieser Prozess so gestaltet werden kann, dass er dazu beiträgt, Gräben zu überbrücken und Gemeinsamkeiten zu fördern. Die Krise hat die Notwendigkeit, eine strategische Debatte über die zukünftige Orientierung der OSZE zu führen, noch erhöht. Eine Vertiefung der Diskussion über die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII bietet eine günstige Gelegenheit, um einige Aspekte dieser Herausforderung anzusprechen.

Die Partnerschaft der OSZE mit den VN

Die OSZE führt sowohl auf politischer Ebene als auch auf Expertenebene den politischen Dialog mit den VN, stimmt sich mit ihnen ab und tauscht Informationen aus. Dies betrifft globale Herausforderungen (Nichtweiterverbreitung, Terrorismus, illegaler Handel, organisiertes Verbrechen, Umweltzerstörung etc.) sowie Konflikte, die in erster Linie regional sein mögen, jedoch globale Auswirkungen haben und – aus politischen oder anderen Gründen – das Engagement verschiedener Akteure erfordern. Der OSZE-Vorsitz, das Sekretariat sowie die Institutionen und Feldoperationen arbeiten mit den unterschiedlichsten Organen der VN zusammen, um die Sicherheit im OSZE-Raum und in den angrenzenden Regionen zu erhöhen.
Die OSZE unterstützt von den VN eingeleitete Prozesse, indem sie beispielsweise die Umsetzung etlicher Resolutionen des VN-Sicherheitsrats und VN-Konventionen in den OSZE-Teilnehmerstaaten fördert. Dazu gehören die Sicherheitsratsresolution Nr. 1540 über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die sich stark auf das politische Problem nichtstaatlicher Akteure konzentriert, einen Bereich, in dem eine enge Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen entstanden ist; das Übereinkommen der Wirtschaftskommission der VN für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, auch bekannt als Aarhus-Konvention; sowie die Sicherheitsratsresolution Nr. 1325 über Frauen, Frieden und Sicherheit, bei deren Implementierung neben dem Erfahrungsaustausch zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten die Durchführungsorgane der OSZE, insbesondere ihre Feldoperationen, selbst im Mittelpunkt stehen. Dabei arbeitet die OSZE mit *UN Women* zusammen. Es gibt noch sehr viel mehr Beispiele für eine solche erfolgreiche Zusammenarbeit, oftmals auch in Partnerschaft mit mehreren Organisationen, einschließlich der VN. In einigen Fällen hat die OSZE in einem bestimmten Bereich die Führung übernommen. So hat sich beispielsweise die von der OSZE geleitete Allianz gegen den Menschenhandel in den letzten vierzehn Jahren zum größten jährlichen Forum für die gemeinsame Lobbyarbeit derjenigen Organisationen entwickelt, die in diesem Bereich tätig sind.
Die OSZE unterstützt die VN auch nachdrücklich, indem sie dazu beiträgt, Synergien in denjenigen Ländern und Regionen zu schaffen, die beiden Or-

ganisationen Sorgen bereiten, wie etwa die Ukraine, Zentralasien/Afghanistan, der Kaukasus, der Balkan und die angrenzende Region des südlichen Mittelmeerraums. In Zentralasien wissen die OSZE und ihre fünf Feldbüros ihre enge Beziehung zum Regionalbüro der VN sehr zu schätzen. Die Feldpräsenz der OSZE in der Region ist für die Organisation auch der Hauptkanal für ihre Bemühungen, den Übergangsprozess in Afghanistan zu unterstützen, der ein wichtiges Anliegen beider Organisationen ist. Hier müssen sich die Anstrengungen der OSZE in die umfassenderen, von den VN geleiteten Aktivitäten einfügen, z.B. durch die Zusammenarbeit mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der VN für Afghanistan und Leiter der Unterstützungsmission der VN in Afghanistan (UNAMA) und mit wichtigen Regionalprogrammen, wie etwa dem Drogenbekämpfungsprogramm für Afghanistan und seine Nachbarstaaten des Büros der VN für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC).

Im Zusammenhang mit den sogenannten Langzeitkonflikten in der OSZE-Region wird die Zusammenarbeit am deutlichsten in den Internationalen Genfer Gesprächen über die Folgen des Georgien-Krieges von 2008 sichtbar, in denen die OSZE, die VN und die EU gemeinsam den Vorsitz führen. Dank der engen Abstimmung der jeweiligen hochrangigen Vertreter konnten die drei Organisationen auch koordiniert auf die Unruhen in Kirgisistan im Jahr 2010 reagieren.

Im Laufe der Jahre ist es Usus geworden, dass der Amtierende Vorsitzende der OSZE vor dem VN-Sicherheitsrat spricht und dabei diejenigen Bereiche hervorhebt, die dem Vorsitz für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den VN am wichtigsten sind. Im Jahr 2013 nahm der ukrainische OSZE-Vorsitz auch an einer Debatte des VN-Sicherheitsrats über die Zusammenarbeit zwischen den VN und regionalen und subregionalen Organisationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit teil, die am 6. August in New York stattfand.

Die OSZE hält sowohl auf hoher als auch auf operativer Ebene engen Kontakt zu zahlreichen Unterorganisationen und Einrichtungen der VN. Zwischen hochrangigen Vertretern beider Organisationen finden regelmäßig Treffen statt, u.a. auch auf der Ebene der Generalsekretäre. In jedem Jahr sind etwa ein Dutzend hochrangige VN-Vertreter eingeladen, vor dem Ständigen Rat der OSZE oder auf den Sitzungen des Forums für Sicherheitskoordination zu sprechen.[6] Mitarbeitergespräche finden jährlich mit der Abteilung

6 In den letzten beiden Jahren gehörten zu den Rednern u.a. die Hohe Kommissarin der VN für Menschenrechte (UNHCHR), die Hohe Beauftragte der VN für Abrüstungsfragen, der Untergeneralsekretär der VN für politische Angelegenheiten, der Exekutivdirektor des UNODC und Generaldirektor des Büros der VN in Wien (UNOV), der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Afghanistan und Leiter der UNAMA, die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Verringerung des Katastrophenrisikos und Leiterin des Büros der Vereinten Nationen für die Verringerung des Katastrophenrisikos (UNISDR), der Hohe Beauftragte des Generalsekretärs der VN für die Allianz der Zivilisationen, der Beigeordnete Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze, die Stellvertretende Exekutivdirektorin von UN Women, der Direktor des

Europa der VN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und dem UNODC statt.

Die Reaktionen auf die Entwicklungen in der Ukraine

Der Werkzeugkasten der OSZE erlaubt es der Organisation, in den Bereichen Krisenmanagement, Konfliktprävention, Frühwarnung und Konfliktlösung eine ganze Reihe von Aufgaben wahrzunehmen und damit andere Aspekte der Sicherheitszusammenarbeit mit Hilfe ihrer umfassenden regionalen Erfahrung sowie ihrer Sachkenntnis und der großen Bandbreite an ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten zu ergänzen.
In ihrer Reaktion auf die Entwicklungen in der Ukraine setzte die OSZE von Beginn an den größten Teil dieser Instrumente ein und demonstrierte damit, dass sie bei der Krisenreaktion im OSZE-Raum nach wie vor relevant ist. Dazu gehörten diplomatische Bemühungen auf hoher Ebene ebenso wie der multilaterale Dialog, die Durchführung eines einmonatigen Projekts, dessen Ziel es war, mögliche Wege für einen nationalen Dialog auszuloten, Besuche von Militärbeobachtern als vertrauensbildende Maßnahme im Sinne des Wiener Dokuments der OSZE von 2011 und vor allem die Entsendung einer großen Beobachtermission. Am 21. März 2014 autorisierte der Ständige Rat der OSZE eine Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM), über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten, um eine unvoreingenommene Einschätzung der Situation vor Ort zu ermöglichen. Die Beobachter (von denen bei Bedarf bis zu 500 entsendet werden können) unterhalten Kontakte mit lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft und Vertretern der örtlichen Bevölkerung. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, humanitäre und sicherheitsrelevante Bedürfnisse zu identifizieren, Vertrauen aufzubauen, politische und interethnische Spannungen abzubauen und die Achtung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu fördern. Übergeordnetes Ziel der Mission ist es, dabei zu helfen, Bedingungen für einen allen offenstehenden politischen Dialog zu schaffen, der auf eine nachhaltige Lösung abzielt.
Die Spezialinstitutionen der OSZE wurden aufgrund ihres jeweiligen Mandats umgehend eingebunden. Die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), Astrid Thors, reiste Anfang März mehrmals in die Ukraine und dabei auch auf die Krim. Da das Amt bereits 1993 ins Leben gerufen wurde, kann der/die HKNM auf ein langjähriges Engagement in der Ukraine, insbesondere im Zusammenhang mit der Krim, Minderheitenrechten, der Verwendung von Sprachen und Bildungsangelegenheiten, zurückblicken. Von März bis April 2014 führte die HKNM gemeinsam mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Europabüros des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie der Generalsekretär der Vereinten Nationen.

eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage durch. Im Zentrum der Aufmerksamkeit der Institution stehen die Krim, insbesondere die Situation der Krimtataren und der ukrainischen Gemeinde, sowie die Sprachenpolitik, einschließlich der Revision des Sprachengesetzes von 2012 und deren anschließende Umsetzung. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit hat ebenfalls schon seit Langem auf Probleme der Medienfreiheit in der Ukraine aufmerksam gemacht und die Ukraine (Kiew und die Krim) im März und April besucht, um die Lage der Medienfreiheit anhand von Informationen aus erster Hand beurteilen zu können und hochrangige Regierungsbeamte sowie Vertreter der Zivilgesellschaft und der Medien zu treffen. Die Medienbeauftragte verfolgt die Situation bezüglich der Medienfreiheit in der Ukraine aufmerksam und hat zahlreiche Presseerklärungen veröffentlicht, in denen auf schwerwiegende Verstöße gegen die Verpflichtungen im Bereich Medienfreiheit hingewiesen wird, vor allem in Bezug auf die Sicherheit von Journalisten und Einschränkungen der Medienvielfalt. Und schließlich hat das BDIMR neben der bereits erwähnten Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage anlässlich der Präsidentschaftswahl am 25. Mai 2014 auch die bisher größte OSZE-Wahlbeobachtungsmission durchgeführt sowie eine weitere umfangreiche Mission zur Beobachtung der Parlamentswahl am 26. Oktober 2014 entsandt. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE schloss sich dem BDIMR beide Male zur gemeinsamen Beobachtung der Wahlen an und nutzte zudem parlamentarische Kanäle, um mehrere Treffen zwischen russischen und ukrainischen Abgeordneten zu organisieren.

Die Maßnahmen der OSZE vor Ort wurden maßgeblich vom OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine unterstützt, der über weitreichende Erfahrungen und Kontakte verfügt und in der Lage war, kurzfristig logistische Unterstützung zu leisten. Der Projektkoordinator war in mehrere Projekte in zentralen Bereichen involviert, darunter z.B. die Unterstützung demokratischer Wahlen, die Förderung der Rolle der Zivilgesellschaft im politischen Entscheidungsprozess, die Unterstützung des Parlaments, um sicherzustellen, dass die Gesetzgebung internationalen Standards und OSZE-Verpflichtungen entspricht, sowie die Vernichtung des noch aus Sowjetzeiten stammenden hochtoxischen Raketentreibstoffs *Mélange*. Der Projektkoordinator könnte bei der Förderung von Reformen in Justiz, Medien und Polizei eine wichtige Rolle spielen und die Bekämpfung der Korruption unterstützen.

Die entscheidenden Vorzüge der OSZE in dieser Situation – u.a. ihre inklusive Mitgliedschaft, die auf Konsens beruhende Beschlussfassung und ihr umfassendes Sicherheitskonzept – wurden klar erkannt, als es darum ging, eine Entscheidung über ein operatives Engagement der internationalen Gemeinschaft in der Ukraine zu treffen. Da sie die einzige Regionalorganisation war, der die Ukraine, ihre Nachbarstaaten und die entscheidenden Akteure angehörten, sollte die OSZE eine führende Rolle übernehmen, während die VN und andere Regionalorganisationen sich im Hintergrund halten und das Engagement der OSZE unterstützen sollten. Möglich wurde dies dank der

umfassenden politischen Rückendeckung durch die OSZE-Teilnehmerstaaten und ihrer Unterstützung des Vorgehens der OSZE vor Ort mit erheblichen personellen und außerbudgetären finanziellen Ressourcen. Die OSZE hat zweifellos auch von einem hochgradig motivierten Vorsitz profitiert, den der Schweizer Bundespräsident und Außenminister Didier Burkhalter leitete. Er setzte sich dafür ein, rasch und auf eigene Initiative zu reagieren, und scheute keine Mühen, um so früh wie möglich einen Konsens über die Entsendung einer sichtbaren OSZE-Präsenz an den Ort des Geschehens zu finden.

Angesichts der ernsten Entwicklungen in der Ukraine hielten die VN und die OSZE von Beginn an in Wien, New York und Kiew Kommunikationswege auf verschiedenen Ebenen offen, die dazu beitrugen, eine enge Zusammenarbeit und effektive Arbeitsteilung zu gewährleisten. Der Bericht des Amtierenden Vorsitzenden vor dem VN-Sicherheitsrat am 24. Januar 2014 bot eine wichtige Gelegenheit, die Notwendigkeit einer engen Abstimmung zwischen den VN und der OSZE in ihrer Reaktion auf die Krise hervorzuheben. Im Zuge der Ereignisse trafen der Amtierende Vorsitzende der OSZE und ich zu regelmäßigen Konsultationen mit dem Generalsekretär der VN, seinem Stellvertreter und dem Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten zusammen. In Bereichen, in denen die VN und die OSZE aus institutionellen Gründen gleichermaßen tätig sind, wurden Koordination, Kooperation und Komplementarität sichergestellt. So verfügen beispielsweise sowohl die VN als auch die OSZE über ein starkes Mandat im Menschenrechtsbereich, und beide Organisationen führten getrennte, aber koordinierte Erhebungen und Bewertungen vor Ort durch. Auf Ersuchen der ukrainischen Regierung führten das BDIMR und die HKNM von Anfang März bis Mitte April 2014 die bereits erwähnte Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage durch. Die Hohe Kommissarin der VN für Menschenrechte (UNHCHR) entsandte Anfang April ebenfalls eine Beobachtermission für Menschenrechte in die Ukraine. Das Team der VN arbeitete eng mit dem BDIMR und der SMM zusammen und entwickelte sowohl in Kiew als auch andernorts – wie z.B. in Donezk und Odessa – ausgezeichnete Arbeitsbeziehungen. Am 19. Mai, nur wenige Tage nachdem der Bericht der UNHCHR veröffentlicht worden war, traf der Beigeordnete Generalsekretär der VN Ivan Šimonović auf einem informellen Treffen in Wien, zu dem die OSZE eingeladen hatte, mit den Leitern der OSZE-Institutionen zusammen, um auf Grundlage der entsprechenden Berichte die Menschenrechtslage in der Ukraine zu erörtern.

Ein solchermaßen koordiniertes Vorgehen vermittelt einen Eindruck von den engen Beziehungen zwischen der OSZE und den VN, die sich über viele Tätigkeitsbereiche erstreckt. Ein weiteres Beispiel ist die Entsendung von Experten der sich in Bereitschaft befindlichen Gruppe Unterstützung von Vermittlungsbemühungen durch die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten der VN im Mai 2014 nach Kiew, die die Bemühungen der OSZE im Rahmen des nationalen Dialogprojekts unterstützen sollten. Dies ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie die VN ihre Kenntnisse und Ressourcen dazu

nutzen können, die Bemühungen einer Regionalorganisation wie der OSZE zu unterstützen. Die Kombination der Regionalkompetenz der OSZE und ihrer Präsenz vor Ort mit der globalen Erfahrung und den globalen Ressourcen der VN scheint ein gutes Modell dafür zu sein, wie Kapitel VIII in die Praxis umgesetzt werden kann.
Kooperation und Koordination stellen vor allem in Krisenzeiten, in denen internationales Handeln im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit steht, eine große Herausforderung dar. Wie immer werden wir in der OSZE, in anderen Regionalorganisationen und in den VN aus der Situation in der Ukraine und ihrer weiteren Entwicklung im Hinblick auf eine zukünftige Zusammenarbeit Lehren ziehen. Unser Prinzip muss lauten, aktiv Synergien zu suchen, statt lediglich Arbeitsüberschneidungen zu vermeiden. Wir müssen uns fragen, wie wir als Partner zusammenarbeiten und Methoden und politische Strategien teilen können, um die internationale Krisenreaktion zu verbessern – insbesondere in der Anfangsphase, in der es gilt, von der Frühwarnung zu frühzeitigem Handeln überzugehen, Verzögerungen zu vermeiden und zu verhindern, dass diejenigen, die am meisten betroffen sind, Sand ins Getriebe streuen. Viel hängt davon ab, „in Friedenszeiten" enge Beziehungen zu etablieren, die auch Herausforderungen standhalten. Dazu gehören auch die Anerkenntnis der jeweiligen komparativen Stärken anderer internationaler Akteure und eine bessere Kommunikation mit ihnen.

Regionale Organisationen und Konfliktlösungen

Im Mai 2014 war ich Gastgeber einer informellen *Track-II*-Konferenz über Kapitel VIII der VN-Charta mit dem Titel „Der Umgang mit neuen Herausforderungen im Sicherheitsbereich im euroatlantischen und eurasischen Raum". Die Veranstaltung war Teil der sogenannten OSZE *Security Days*, bei denen Vertreter von OSZE-Teilnehmerstaaten, internationalen und regionalen Organisationen, Wissenschaft und *Think-Tanks*, der Zivilgesellschaft und Vertreter von OSZE-Kooperationspartnern zusammenkommen, um aktuelle Themen der OSZE-Agenda zu diskutieren. Ziel dieses speziellen *Security Day* der OSZE war es, eine Plattform für den Beginn einer Debatte innerhalb der OSZE anzubieten und in anderen regionalen Organisationen und den VN eine Diskussion darüber anzuregen, wie Kapitel VIII – vor allem in den Bereichen Konfliktprävention (Frühwarnung und frühzeitiges Handeln) und Konfliktlösung (Mediation) – operationalisiert werden könnte. Die Konferenz baute auf den Empfehlungen einer Klausurtagung des VN-Generalsekretärs mit den Leitern regionaler Organisationen auf, die 2012 in New York stattgefunden hatte. Eine ähnliche Veranstaltung ist für 2015 geplant.
Mehrere der in der Diskussion im Rahmen des *Security Day* aufgeworfenen Punkte sind es wert, im Gedächtnis behalten zu werden:

Das heutige, sich rasant entwickelnde Sicherheitsumfeld, verbunden mit weit verbreiteten wirtschaftlichen Problemen, verlangt von internationalen und regionalen Organisationen, Wege für eine effektivere Zusammenarbeit zu finden. Neue Bedrohungen für Frieden und Sicherheit im OSZE-Gebiet stellen neue Herausforderungen dar, bieten aber auch die Gelegenheit für ein verstärktes Zusammenwirken von VN, OSZE und anderen Regionalorganisationen. Regionale und internationale Sicherheit sollten nicht als hierarchisch, sondern als komplementär betrachtet werden. Auch wenn die VN eine natürliche Plattform für die Koordination internationaler Bemühungen um Frieden und Sicherheit sind, muss es eine der jeweiligen Situation entsprechende Arbeitsteilung zwischen den VN und regionalen Organisationen geben. Eine Maximierung von Synergien und Komplementarität können am ehesten erreicht werden, wenn die VN und regionale Organisationen voneinander lernen und die Erfahrungen aus der Vergangenheit nutzen. Die im Laufe von Jahrzehnten angesammelte erhebliche praktische Erfahrung der VN kann für die Arbeit regionaler Organisationen hilfreich sein. Gleichzeitig gewinnt die Rolle regionaler Organisationen bei der Konfliktverhütung und -lösung an Bedeutung, da die VN immer häufiger auf regionales Know-how und regionale Mediationsnetzwerke zurückgreifen.

Die OSZE kann eine wichtige Rolle spielen, indem sie mit den VN zusammenarbeitet und sie bei ihren Bemühungen um eine weitere Operationalisierung von Kapitel VIII der VN-Charta unterstützt. Die Instrumente der OSZE und ihre Erfahrung bei der Verbesserung von Sicherheit durch Zusammenarbeit könnten anderen Regionalorganisationen nützliche Erkenntnisse liefern. Ebenso kann auch die OSZE von einem Erfahrungsaustausch profitieren. Ein solcher Austausch über konkrete, themenbezogene oder operative Fragen wäre wohl am effektivsten, wenn er unter Leitung der VN stattfände, und könnte den VN damit die Möglichkeit bieten, ihre Beziehungen mit einschlägigen Regionaleorganisationen zu verfestigen.

Kapitel VIII bietet einen guten Rahmen dafür, die Zusammenarbeit bei der Konfliktverhütung zu vertiefen. Die meisten Bemühungen um eine friedliche Beilegung lokaler Konflikte konzentrieren sich primär auf eine „Reaktionskultur“ (Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung und Konfliktnachsorge) anstatt auf eine „Präventionskultur“ (Frühwarnung und frühzeitiges Handeln). Der Schritt in Richtung einer Präventionskultur wird eine Steigerung von Wissen erfordern sowie die Bereitschaft, aus positiven und negativen Erfahrungen der Vergangenheit Lehren zu ziehen, da Werkzeuge, Normen und bewährte Praktiken in diesem Bereich noch relativ neu sind. Um den politischen Willen dazu zu erzeugen und sicherzustellen, dass mehr Ressourcen für die Konfliktverhütung aufgewendet werden, ist es unerlässlich, die Wirkung präventiven Handelns und die erheblich höheren Kosten eines Nichthandelns für Politik und Öffentlichkeit deutlicher zu kommunizieren. Auch die zögerliche Haltung auf Seiten derer, denen entsprechende Maßnahmen zugutekommen würden, muss überwunden werden. Regionale Orga-

nisationen können dabei die Initiative ergreifen, und die VN können ihre Bemühungen bei Bedarf unterstützen. Auch wenn die Konfliktverhütungsmaßnahmen der VN und regionaler Organisationen zunehmend aufeinander abgestimmt sind, sollten weitere Schritte zur Entwicklung einer systematischeren Beziehung unternommen werden. Die situationsspezifische Flexibilität sollte zwar beibehalten werden, doch könnten auch formellere Mechanismen zur Förderung des Zusammenspiels zwischen den VN und regionalen Organisationen sinnvoll sein, so z.B. die Unterrichtung des VN-Sicherheitsrats über sich abzeichnende Konflikte durch einschlägige regionale Organisationen. Auch der Vergleich von Sorgen und Analysen, der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie die Abgabe gemeinsamer Frühwarnungen und die Zusammenarbeit insgesamt könnten verbessert werden, um eine bessere Präventionskultur zu fördern. Auch über kleinere gemeinsame Missionen könnte nachgedacht werden.

Im Jahr 2011 wurde die Rolle regionaler Organisationen bei der Vermittlung und Lösung von Konflikten in Resolution 65/283 der Generalversammlung der VN anerkannt und in den darauffolgenden Resolutionen von 2012 (66/291) und zuletzt 2014 (68/303) genauer definiert. Gemeinsam mit der Arabischen Liga, der Organisation für Islamische Zusammenarbeit und den VN veranstaltete die OSZE im Februar 2014 eine Konferenz in Kairo, um einen Input zur jüngsten Resolution zur Stärkung der Rolle der Vermittlung bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und der Prävention und Lösung von Konflikten zu geben – eine Vorzeigeveranstaltung, die die Zusammenarbeit in Fragen von gemeinsamem Interesse demonstrierte.[7] Ähnlich wie im VN-Kontext haben einige OSZE-Teilnehmerstaaten eine OSZE-Freundesgruppe gegründet, um das Profil der OSZE im Bereich Mediation zu stärken. Regionale Organisationen besitzen als Vermittler wichtige Vorzüge. Durch ihre Nähe zu den Konfliktgebieten können sie maßgeschneiderte Ansätze zur Konfliktlösung anbieten. Die OSZE hat im Laufe des letzten Jahres Fortschritte bei der Entwicklung eines Mediationsunterstützungspotenzials gemacht. Dieses stärkt nicht nur die Bemühungen der OSZE, politische Krisen und Langzeitkonflikte zu lösen, sondern auch die tägliche Arbeit der Feldoperationen.

Das Thema Governance und Reform des Sicherheitssektors (SSG/R) gewinnt innerhalb der OSZE an Zugkraft und fließt in viele Themenschwerpunkte der Organisation ein, darunter auch Konfliktverhütung, Frühwarnung und Krisenbewältigung. Eine vom Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 in Auftrag gegebene Bestandsaufnahme kam zu dem Ergebnis, dass die OSZE über eine Fülle konzeptioneller und operativer Erfahrungen im Bereich SSG/R verfügt, aber noch keinen kohärenten Ansatz entwickelt hat. In zahlreichen operativen Kontexten vor Ort unterstützen sowohl die VN als auch die OSZE mehrere

7 Die Konferenz war das dritte Treffen regionaler, subregionaler und anderer internationaler Organisationen zu präventiver Diplomatie und Vermittlung. Zuvor hatten bereits Treffen in Dschidda (April 2012) und Wien (Dezember 2010) stattgefunden.

Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sicherheitssektorreform (SSR). Die Zusammenarbeit mit den VN wird dabei immer wichtiger, vor allem angesichts der langjährigen Erfahrung der VN auf diesem Gebiet. Seit der ersten offenen Debatte des VN-Sicherheitsrats über eine SSR im Jahr 2007 arbeitet das VN-System an der Entwicklung eines kohärenten, systemweiten Ansatzes zur SSG/R. Inzwischen liegen auch zwei Berichte des VN-Generalsekretärs zur Reform des Sicherheitssektors (2008, 2013) vor. Die Interinstitutionelle Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für Sicherheitssektorreform (IASSRTF), der die VN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) gemeinsam vorsitzen und deren Sekretariat von der SSR-Abteilung der DPKO gebildet wird, hat bei der Konsolidierung des SSR-Konzepts der VN große Fortschritte erzielt. Wesentlich dazu beigetragen haben die Hilfestellung bei der Entwicklung von Leitfäden, Standards und Praktiken für die VN, die Unterstützung von Feldoperationen und Büros, die Organisation von Beratungen mit regionalen Organisationen und die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen im Bereich SSR. Angesichts des klaren Potenzials für eine strategische Zusammenarbeit zwischen den VN und der OSZE in diesen Themen fand am 7. Juli 2014 eine eintägige Konferenz zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den VN und der OSZE im Bereich SSR statt. Im Mittelpunkt der Konferenz standen der Erfahrungsaustausch und die Verbesserung der Zusammenarbeit. Die Unterstützung des aktiven Dialogs zwischen den beiden Organisationen über das Thema SSG/R könnte zu größerer Kohärenz der multilateralen Unterstützung für SSR vor Ort führen.

Der Blick nach vorn

Als Generalsekretär der OSZE bin ich davon überzeugt, dass wir die pragmatischen, ergebnisorientierten Beziehungen mit den VN und zwischen den regionalen Organisationen weiterentwickeln müssen. Ich habe mich etliche Male mit dem Generalsekretär der VN und seinem Stellvertreter getroffen, u.a. am Rande der Eröffnungssitzung der Generalversammlung der VN, um mich mit ihnen über präventive Diplomatie, Vermittlung, die Schaffung engerer operativer Verbindungen durch einen Mitarbeiteraustausch und die Verbesserung der Beziehungen zwischen den VN und regionalen Organisationen im Sinne von Kapitel VIII auszutauschen. Bei mehreren Klausurtagungen der Leiter von Regionalorganisationen, zu denen der VN-Generalsekretär in den letzten Jahren eingeladen hatte, habe ich beobachten können, dass die Diskussion über die Operationalisierung von Kapitel VIII an Tiefe gewinnt und die Einsicht zunimmt, dass starke Partnerschaften und gemeinsame Strategien die einzige Möglichkeit sind, die immer komplexeren Sicherheitsherausforderungen, denen wir gegenüberstehen, zu bewältigen.

Die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII spielt bei der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge im OSZE-Raum eine entscheidende Rolle. Die Organisation hat in der Vergangenheit bereits erfolgreich mit den VN zusammengearbeitet, sowohl auf Ebene der Hauptquartiere als auch vor Ort. Dennoch gibt es stets Raum für Verbesserungen – neue Synergien können sich entwickeln und einander ergänzende Stärken und Vorzüge können besser genutzt werden.

Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat die OSZE sich zu einer Organisation entwickelt, auf die sich die VN, wenn es um die Unterstützung ihrer universalen Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit geht, verlassen kann. In der aktuellen Krise in der Ukraine funktionieren der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den vor Ort aktiven Organisationen beispielhaft. In einer Zeit, in der gegen grundlegende Prinzipien der Organisation verstoßen wird (darunter das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt und das Prinzip der territorialen Integrität), ist die Entsendung einer großen Feldmission – der ersten seit vielen Jahren – ein Beweis für das Vertrauen in die Organisation, auch wenn dies das Ergebnis einer schweren Krise der europäischen Sicherheit ist. Dennoch stellen die Sicherheitsherausforderungen, vor denen die Ukraine und die umliegende Region stehen, einen Test für die OSZE dar und könnten sich auf deren Zukunft auswirken. Angesichts der anhaltenden Krise besteht kein Zweifel, dass wir eine strategische Debatte über die zukünftige Orientierung der Organisation brauchen. Die Diskussion über die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII ist daher eine gute Gelegenheit, einige Aspekte dieser Herausforderung anzusprechen, und ich hoffe, dass diese Debatte im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses und in den Beratungen mit den VN und regionalen Organisationen fortgesetzt wird.

Um ihr gemeinsames Potenzial vollständig auszunutzen, sollten sich die VN, die OSZE und andere Regionalorganisationen zusammentun, um die Zusammenarbeit im Sinne von Kapitel VIII zu stärken, vor allem vor dem Hintergrund multidimensionaler und grenzüberschreitender Bedrohungen, die die Sicherheit von Staaten und Menschen sowohl auf regionaler als auch auf internationaler Ebene beeinträchtigen. Es gibt viele Bereiche, in denen die Zusammenarbeit im Geiste von Kapitel VIII noch ausgebaut werden könnte. Wie bereits erwähnt können regionale Organisationen als Vorhut der VN fungieren, indem sie einen regionalen Konsens in Sicherheitsfragen herbeiführen, bevor diese auf internationaler Ebene aufgegriffen werden. Der Beschluss der OSZE, einen vorläufigen Katalog von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Internetsicherheit zu entwickeln, sollte eine Diskussion auf internationaler Ebene anstoßen. Regionale Organisationen können eine wirksame Rolle bei der Förderung von VN-Normen und -Prinzipien spielen und nationale Kapazitäten zur Implementierung von VN-Resolutionen aufbauen. Die OSZE kann in diesem Bereich bereits beachtliche Erfolge vorwei-

sen und damit die Grundlage für weitere Fortschritte und einen umfassenderen Austausch über bewährte Praktiken und Erfahrungen liefern.
Da sich die Herausforderungen an die Sicherheit immer weiterentwickeln, muss sich auch die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den VN weiterentwickeln und pragmatischer und handlungsorientierter werden. Vor allem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es entscheidend, Synergien zu verstärken und neue Wege der Zusammenarbeit zu finden, die die jeweiligen Stärken der Organisationen nutzen. Es sollten erneute Anstrengungen unternommen werden, um herauszufinden, in welchen Bereichen die beiden Organisationen am besten gemeinsam – oder auch parallel, nicht aber in Konkurrenz zueinander – tätig werden können. Eine effektive, pragmatische Kooperation, die auf dem jeweiligen Mandat und den komparativen Stärken der VN und der OSZE aufbaut, wird in den kommenden Jahren ein wichtiges Ziel bleiben.

*Steven Pifer**

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland in der Ära Obama: vom Neustart zu erneutem Stillstand

Einführung

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland in den Jahren 2009 bis 2014 sind ein Spiegel des zyklischen Verlaufs ihrer Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges. In den ersten Monaten seiner Amtszeit leitete Barack Obama einen „Neustart" (*„Reset"*) ein, um nach dem russisch-georgischen Konflikt im Jahr 2008 eine positivere Grundlage für die Beziehungen zu schaffen. Das Ziel war, Moskaus Unterstützung für wichtige Themen auf der Agenda der Obama-Regierung sicherzustellen. Der Neustart führte anfangs zu Erfolgen wie dem New-START-Vertrag und einer verbesserten Zusammenarbeit bei den Themen Iran und Afghanistan. Die Fortschritte verlangsamten sich jedoch bereits 2011.

Wladimir Putins Rückkehr in das Amt des russischen Präsiden im Jahr 2012 schien ein weniger kooperatives Verhältnis zu verheißen, da Putin der Ansicht war, Washington habe Russlands Bedenken, z.B. in der Frage der Raketenabwehr, nicht ernst genug genommen. 2013 schraubte die US-Regierung ihre Erwartungen bezüglich zukünftiger Fortschritte in den bilateralen Beziehungen zurück. Nach der Annexion der ukrainischen Autonomen Republik Krim durch Russland und dessen Unterstützung für die Separatisten in der Ostukraine erreichten die Beziehungen zwischen Washington und Moskau sowie zwischen Russland und dem Westen 2014 den tiefsten Punkt seit dem Kalten Krieg.

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland werden bis auf Weiteres schwierig bleiben. Eine Herausforderung wird die Frage sein, ob die beiden Länder trotz ihrer Differenzen bezüglich der Ukraine die Zusammenarbeit in Bereichern aufrechterhalten können, in denen ihre Interessen konvergieren – wie etwa bei der Beschränkung des iranischen Atomprogramms und der Terrorismusbekämpfung. Die Wiederherstellung besserer Beziehungen wird es erforderlich machen, dass beide Seiten über das Thema Ukraine hinaus neu darüber nachdenken, wie mit Problemen umgegangen werden soll, bei denen die jeweiligen Interessen auseinanderdriften.

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

Der Neustart

Als Barack Obama im Januar 2009 Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika wurde, waren die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Russland in der Folge des russisch-georgischen Konflikts von 2008 auf einem Tiefpunkt angelangt. Bereits vor dem Konflikt hatten sich die amerikanisch-russischen Beziehungen seit mehreren Jahren auf Talfahrt befunden; die beiden Länder stritten über strategische Rüstungskontrolle, Raketenabwehr und die Beziehungen der NATO zur Ukraine und zu Georgien. Auch das scheinbar herzliche Verhältnis zwischen den Präsidenten George W. Bush und Wladimir Putin konnte die Verschlechterung des Verhältnisses kaum aufhalten.

Präsident Obama war bestrebt, die Probleme mit Moskau aus dem Weg räumen. Im Februar 2009 kündigte seine Regierung den Neustart an – einen Versuch, die bilateralen Beziehungen positiver und kooperativer zu gestalten. Hinter vorgehaltender Hand gaben Regierungsbeamte zu, dass der Neustart darauf abzielte, Russlands Kooperation in vorrangigen Fragen wie nukleare Abrüstung, das Atomprogramm des Irans und Afghanistan sicherzustellen. Sie erklärten, der Präsident sei bereit, Zeit zu investieren und sich mit Themen zu befassen, die für Moskau von Interesse waren, um eine solche Zusammenarbeit zu erreichen. Es sei jedoch ungewiss, ob Russland darauf positiv reagieren würde. Sollte Obama mit seiner Investition keinen Gewinn erzielen, würde er versuchen, seine Verluste zu begrenzen und seine Aufmerksamkeit anderen Dingen widmen.

Obama traf sich am 1. April 2009 mit dem damaligen Präsidenten Dmitri Medwedew in London. Allem Anschein nach verstanden sich beide auf Anhieb. Ihr Gespräch führte zu zwei gemeinsamen Erklärungen. In der ersten ging es um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit in den verschiedensten Bereichen der Beziehungen zwischen den beiden Ländern. In der zweiten Erklärung wurde die Übereinkunft zwischen den Präsidenten festgehalten, in Verhandlungen über die Reduzierung strategischer Nuklearwaffen einzutreten.

Die Verhandlungen, die letztlich zum New-START-Vertrag führten, schritten anfangs rasch voran. Ein wichtiger Unterschied zum Ansatz der Bush-Regierung bestand darin, dass Obamas Verhandlungsführer anboten, die Zahl der Trägersysteme – Interkontinentalraketen (*Intercontinental Ballistic Missiles*, ICBMs), seegestützte Interkontinentalraketen (*Submarine-Launched Ballistic Missiles*, SLBMs) sowie schwere Bomber – und der Sprengköpfe zu begrenzen. Russland hatte zuvor Einwände dagegen erhoben, dass nur die Zahl der Sprengköpfe begrenzt werden sollte.

Erste Erfolge

Als Obama im Juli 2009 nach Moskau flog, um sich mit Medwedew zu treffen, zeitigte der Neustart bereits erste Erfolge. Die beiden Präsidenten erzielten Einvernehmen über die wichtigsten Parameter für den New-START-Vertrag. Regierungsbeamte äußerten die Hoffnung, dass das Abkommen abgeschlossen werden könnte, bevor START I im kommenden Dezember auslief.
Russische Regierungsvertreter überraschten die Amerikaner mit Moskaus Bereitschaft, die Nachschublieferungen für die US- und Koalitionstruppen in Afghanistan zu unterstützen. Da der Transit durch Pakistan schwierig war und manchmal auch unterbrochen wurde, nutzten die US- und Koalitionstruppen zunehmend das *Northern Distribution Network,* Eisenbahnlinien, die von Europa nach Zentralasien und weiter bis nach Afghanistan verliefen. Moskau schlug vor, die durch Russland verlaufende Bahnstrecke verstärkt zu nutzen, und bot an, amerikanischen Transportflugzeugen, einschließlich solcher mit letaler militärischer Ausrüstung, den Überflug über Russland zu gestatten.
US-Vertreter schlugen vor, Russlands Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) zu unterstützen, um den Moskau sich bereits seit 15 Jahren bemühte. Die USA verpflichteten sich auch, die Zustimmung des Kongresses zu einem bilateralen Abkommen über eine zivile nukleare Zusammenarbeit sicherzustellen, das seit dem russisch-georgischen-Konflikt auf Eis gelegen hatte.
Die beiden Präsidenten richteten außerdem eine bilaterale Kommission zur Beaufsichtigung der Beziehungen ein. Ende 2009 hatte diese bereits 19 Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit Themen befassten, die von Sicherheit und Verteidigung über Landwirtschaft bis hin zum wissenschaftlichen Austausch reichten.
Als schwierigstes Treffen erwies sich die Zusammenkunft mit dem damaligen Ministerpräsidenten Wladimir Putin. Putin eröffnete sie mit einem langen Monolog, in dem er eine Liste von Beschwerden über die Politik der USA und angebliche Kränkungen vortrug. Dennoch kehrten die US-Vertreter voller Optimismus nach Washington zurück. Sie waren davon überzeugt, dass der Neustart positiv begonnen habe und gute Aussichten auf weitere Fortschritte bestünden.
Noch vor Herbstbeginn hatten die amerikanischen und die russischen Verhandlungsführer mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für den New-START-Vertrag begonnen. Sie waren sich auch bereits darüber einig, was begrenzt werden sollte, hatten sich jedoch noch nicht auf konkrete Zahlen verständigt. Das Tempo der Verhandlungen nahm Ende November ab. US-Vertreter vermuteten, dass ihre russischen Kollegen darauf hofften, dass Obama, der im Dezember einen Nobelpreis erhalten sollte, letzte Zugeständnisse machen würde, um den New-START-Vertrag vor der Verleihung fertigzustellen. Dies trat jedoch nicht ein; START I lief unterdessen aus.

Im Januar 2010 reisten der Nationale Sicherheitsberater Tom Donilon und der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs Mike Mullen zu einem Treffen mit ihren russischen Amtskollegen Sergei Prichodko und Nikolai Makarow nach Moskau, bei dem sie sich über die zahlenmäßigen Begrenzungen einig wurden. Differenzen in den meisten der offenen Verifizierungsfragen konnten ebenfalls ausgeräumt werden.

Zu einer letzten Unstimmigkeit kam es Ende Februar in der Frage der Raketenabwehr. Im September 2009 hatte die Obama-Regierung verkündet, dass sie den Raketenabwehrplan der Bush-Regierung durch eine in vier Phasen umzusetzende europäische Raketenabwehr (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) ersetzen würde. Dieser neue Plan sah u.a. vor, Abfangraketen des Typs SM-3 in Europa zu stationieren, die in den ersten Phasen nicht in der Lage wären, ICBM-Sprengköpfe anzugreifen und die russischen strategischen Streitkräfte somit nicht bedrohen würden.

Moskau schien die Veränderung zunächst zu begrüßen. Anfang 2010 bestanden die russischen Verhandlungsführer in Genf jedoch darauf, einen Passus in den New-START-Vertrag aufzunehmen, dem zufolge neue Entwicklungen in der Frage der Raketenabwehr ein Grund für einen Rücktritt vom Vertrag wären. Washington lehnte dies mit dem Hinweis darauf ab, dass die allgemeine Rücktrittsklausel ausreichend sei.

Russland gab seine Forderung auf. Obama und Medwedew trafen sich am 8. April 2010 in Prag, um den New-START-Vertrag zu unterzeichnen. Gemäß dem Vertrag muss jede Seite ihre strategischen Nuklearwaffen auf weniger als 1.550 stationierte strategische Sprengköpfe, 700 stationierte strategische Trägersysteme sowie 800 stationierte und nicht stationierte ICBM- und SLBM-Abschussvorrichtungen und schwere Bomber reduzieren. Der Vertrag enthielt auch eine Reihe von Verifikationsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz.

Im Juni stimmte Russland gemeinsam mit den Vereinigten Staaten im VN-Sicherheitsrat einer Resolution über den Iran zu, mit der u.a. ein Waffenembargo über Teheran verhängt wurde – ein bedeutender Schritt angesichts der Tatsache, dass Russland einer der Hauptwaffenlieferanten für den Iran war. US-Regierungsbeamte ließen insgeheim zu, dass Moskau in Anbetracht der mehrdeutigen Formulierung der Resolution den bereits vertraglich vereinbarten Verkauf von S-300 Boden-Luft-Raketen an den Iran fortsetzen konnte. Washington war angenehm überrascht, als Moskau jedoch im September verkündete, dass der Verkauf vollständig rückgängig gemacht und die bereits geleistete Vorauszahlung des Irans rückerstattet würde.

Medwedew reiste im Juni 2010 zunächst nach Kalifornien und anschließend nach Washington zu Gesprächen mit Obama über eine Ausweitung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Medwedews Besuch in Silicon Valley unterstrich sein Interesse, die Hightech-Industrie in Russland auszubauen, u.a. in Skolkowo, wo er hoffte, Silicon Valley und seine Erfolgsgeschichte kopieren zu können.

Gegen Ende des Jahres 2010 waren die US-Vertreter äußerst zufrieden mit den Fortschritten des Neustarts, zu denen sie den New-START-Vertrag, die engere Zusammenarbeit in Sachen Afghanistan und Iran sowie das Potenzial, bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zu entwickeln, zählten. Selbst beim Thema Raketenabwehr schienen Fortschritte möglich. Medwedew traf sich im November mit führenden Vertretern der NATO und vereinbarte mit ihnen, die Möglichkeit einer kooperativen NATO-Russland-Raketenabwehr für Europa zu erkunden.

Der Lack blättert ab

Nachdem Ende 2010 alle Voraussetzungen für die Zustimmung des Kongresses erfüllt waren, setzte Washington im Januar 2011 das Abkommen über die zivile nukleare Zusammenarbeit mit Russland unter Paragraph 123 des amerikanischen Atomgesetzes von 1954 in Kraft. Es eröffnete u.a. weitere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Bereich der Nichtverbreitung von Kernwaffen. Für Moskau war vor allem interessant, dass das Abkommen die Ausweitung der Zusammenarbeit im Bereich kommerzieller Atomenergie ermöglichte. US-Vertreter setzten sich weiterhin gemeinsam mit ihren russischen Kollegen für Russlands Beitritt zur WTO ein, auch wenn sich Moskau in den multilateralen Verhandlungen oftmals als sturer Gesprächspartner erwies.

Nachdem der New-START-Vertrag am 5. Februar 2011 in Kraft getreten war, wurde auf amerikanischer und russischer Seite darüber nachgedacht, wie die Zahl der Atomwaffen weiter reduziert werden könnte. Washington hoffte, die im New-START-Vertrag festgelegten Obergrenzen weiter senken und auch die Zahl nicht stationierter strategischer Waffen und nichtstrategischer (taktischer) Nuklearwaffen begrenzen zu können.

Vertreter Russlands und der USA führten darüber hinaus bilaterale Gespräche über eine mögliche Zusammenarbeit der NATO und Russlands bei der Raketenabwehr. Ein erster Meinungsaustausch zeigte, dass man sich über die Elemente einer solchen Zusammenarbeit weitgehend einig war. Dazu gehörten der Austausch von Daten, gemeinsame Raketenabwehrübungen und gemeinsame Raketenabwehrzentren.

Russland begann nun jedoch auf ein rechtsverbindliches Abkommen zu drängen, dass beide Seiten dazu verpflichtete, ihre Raketenabwehrsysteme nicht gegen die strategischen Offensivsysteme der jeweils anderen Seite zu richten. Hinzu kommen sollten „objektive Kriterien“ – Begrenzungen der Zahl, der Standorte und der Geschwindigkeit der Abfangraketen. Washington bot eine politisch verbindliche Zusicherung an, schloss einen Vertrag allerdings aus. Die Ratifizierung des New-START-Vertrags im Senat hatte sich als weit schwieriger erwiesen als erwartet, und die Regierung bezweifelte,

dass die erforderliche Zweidrittelmehrheit für einen solchen Raketenabwehrvertrag zustande käme.
Am Vorabend des G8-Gipfeltreffens im Mai in Frankreich trafen sich die amerikanischen und russischen Verhandlungsführer in Moskau und versuchten Prinzipien für die Beilegung ihrer Meinungsverschiedenheiten beim Thema Raketenabwehr auszuarbeiten. Sie einigten sich zwar zunächst auf eine gemeinsame Erklärung der Präsidenten, letzten Endes war jedoch keine der beiden Seiten damit einverstanden. Raketenabwehr war von nun an ein zunehmend problematischer Punkt auf der russisch-amerikanischen Agenda.
Gleichzeitig zeigte Russland wenig Begeisterung für weitere nukleare Abrüstungsschritte, die über die im New-START-Vertrag festgelegten Grenzen hinausgingen. Moskau erklärte, dass die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Raketenabwehr zunächst beigelegt werden müssten und deutete an, dass man auch bei Themen wie konventionelle strategische Hochpräzisionswaffen und nukleare Streitkräfte von Drittländern zu einer Einigung kommen müsse. In Bezug auf nichtstrategische Nuklearwaffen beharrte Moskau darauf, dass die Vereinigten Staaten als Voraussetzung für jegliche weitere Gespräche zunächst ihre nichtstrategischen Nuklearwaffen aus Europa abziehen müssten.

Neue Probleme tauchen auf

Im Jahr 2011 tauchte ein neues Problem auf der amerikanisch-russischen Agenda auf: Libyen. Während sich in dem Land Chaos ausbreitete, drängten die europäischen Staaten – angeführt von Großbritannien und Frankreich – auf ein internationales Handeln. Dazu sollte eine Flugverbotszone gehören, um die Luftstreitkräfte des libyschen Präsidenten Muammar al-Gaddafi am Boden zu halten. Russland (und China) beschlossen, eine im März zur Verabschiedung anstehende Resolution des VN-Sicherheitsrates zur Einrichtung einer Flugverbotszone nicht zu blockieren.
Gemeinsam mit Großbritannien, Frankreich und anderen Ländern führten die Vereinigten Staaten Luftoperationen gegen Libyen aus. Als die Operationen ausgeweitet wurden und mit Angriffen auf Gaddafis Streitkräfte über da Ziel, seine Luftwaffe am Boden zu halten, hinausgingen, wurde Moskau kritischer. Die russische Führung, einschließlich Putin, warf der NATO vor, dass ihre Aktionen die Grenzen der VN-Sicherheitsratsresolution überschritten. Nachdem Gaddafi getötet worden war, wuchs die Kritik von russischer Seite weiter an.
Währenddessen nahm in den Vereinigten Staaten die Sorge über den Zustand von Demokratie und Menschenrechten in Russland zu. Der Kongress begann sich mit dem Tod von Sergei Magnitski im Jahr 2009 zu befassen. Magnitski, ein russischer Anwalt und Wirtschaftsprüfer, war von denselben Polizeibeamten verhaftet worden, denen er Korruption vorgeworfen hatte, und starb im

Gefängnis. Der Kongress erarbeitete einen Entwurf für ein Gesetz, das Sanktionen gegen diejenigen, die für seine Verhaftung und seinen Tod verantwortlich waren, in Form von Visaverboten und durch das Einfrieren ihrer Konten ermöglichte. Zunächst lehnte die Obama-Regierung den Gesetzentwurf mit der Begründung ab, dass sie über genügend exekutive Macht verfüge, um die Verantwortlichen auf russischer Seite individuell bestrafen zu können.
Der Kongress setzte seine Bemühungen jedoch fort und verknüpfte diese neuen Sanktionen mit einem Gesetz, das die Anwendung der Jackson-Vanik-Klausel von 1974 auf Russland abschaffen sollte. Die Klausel versperrte der Sowjetunion (und später Russland) mit der Verweigerung des Meistbegünstigungsstatus den Zugang zu dauerhaften normalen Handelsbeziehungen, solange sie religiösen Minderheiten, insbesondere sowjetischen bzw. russischen Juden, nicht die Auswanderung erlaubte. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 ließ Russland eine uneingeschränkte Auswanderung zu. Daraufhin befand bereits die Clinton-Regierung, dass Russland die Jackson-Vanik-Bedingungen erfülle. Gleiches galt später für die Bush- und die Obama-Regierung. Doch um die Anwendung der Klausel auf Russland abzuschaffen, war ein Beschluss des Kongresses erforderlich.

Probleme im Wahljahr

Wahljahre waren für Fortschritte in den Beziehungen zwischen den USA und Russland noch nie eine günstige Zeit, und 2012 standen in beiden Ländern Präsidentschaftswahlen an.
Im September 2011 kündigte Putin seine erneute Kandidatur für das Amt des russischen Präsidenten an (da die russische Verfassung dem Präsidenten nur zwei aufeinander folgende Amtszeiten zugesteht, schied Putin 2008 aus dem Präsidentenamt aus und wurde Ministerpräsident; er interpretierte die Verfassung jedoch so, dass er 2012 erneut kandidieren und eventuell sogar zwei Amtszeiten in Folge ableisten könne). Putins Rückkehr ins Präsidentenamt löste in Washington keine Begeisterung aus. Der Obama-Regierung wurde klar, dass Putin der wahre Machthaber in Moskau war – Batman mit Medwedew als Robin, wie die US-Botschaft das Verhältnis angeblich beschrieb. Dennoch hatten Obama und Medwedew einen guten Draht zueinander entwickelt. Das Weiße Haus hatte gehofft, Putin würde Medwedew zur Wiederwahl antreten lassen, während er selber als Ministerpräsident weiterhin die Fäden in der Hand behielte.
Die Wahl in Russland war faktisch an dem Abend entschieden, als Putin seine Kandidatur ankündigte. Er führte auch keinen richtigen Wahlkampf durch. Er hielt nur eine einzige größere Wahlkampfrede, lehnte die Teilnahme an Wahlkampfdebatten ab und sah sich lediglich einer Alibi-Opposition gegenüber, was zum Teil daran lag, dass Oppositionspolitiker wie Grigori Jawlinski von der Wahl ausgeschlossen waren. Washington stellte be-

sorgt fest, dass Putin in seinem Wahlkampf auf nationalistische und antiamerikanische Themen setzte.
Die mehr als 100.000 russischen Demonstranten, die sich auf dem Bolotnaja-Platz versammelten, um gegen die Fälschung der Wahlergebnisse der Duma-Wahlen vom 4. Dezember 2011 zu protestieren, überraschten sowohl Moskau als auch Washington. Putin reagierte äußerst negativ und beschuldigte Außenministerin Hillary Clinton, die Proteste ermutigt zu haben. Die Demonstrationen wurden bis Anfang 2012 fortgesetzt und machten den Kreml nervös. Im Westen hoffte man, der öffentliche Druck könnte Putin dazu veranlassen, der Zivilgesellschaft und der Opposition mehr politischen Raum zu geben.
Die russische Regierung ging stattdessen systematisch gegen die Proteste vor. Die Anführer der Proteste wurden verhaftet, und es wurden Gesetze verabschiedet, die die Strafen für die Teilnahme an „nicht genehmigten" Demonstrationen erhöhten. Im Eiltempo durch das Gesetzgebungsverfahren durchgepeitschte Gesetze erhöhten das Bußgeld für illegale Aktivitäten während einer Demonstration von 1.000 auf 300.000 Rubel und enthielten strenge Auflagen für die Organisation von Protesten. Diese Schritte führten zu verstärkter Kritik aus Washington, sowohl von Seiten des Kongresses als auch der Regierung.
Am 4. März 2012 wählten die Russen erneut und wie erwartet stimmten sie mit überwältigender Mehrheit für Putins Rückkehr in das Amt des Präsidenten. Zwar gab es einige Hinweise auf Wahlfälschungen, doch die meisten Experten waren der Meinung, dass Putin auch eine saubere Wahl mit Leichtigkeit gewonnen hätte. Vielleicht aus Sorge vor möglichen Demonstrationen räumte die Moskauer Polizei am 7. Mai, dem Tag der Amtseinführung Putins, die gesamte Strecke entlang der Route seiner Autokolonne. Er fuhr durch gespenstisch leere Straßen zum Kreml.
Putins Amtseinführung fand am Vorabend des G8- und des NATO-Gipfels statt, deren Gastgeber Obama war. Obwohl seine Regierung ursprünglich vorhatte, beide in Chicago abzuhalten, wurde der G8-Gipfel nach Camp David verlegt. Damit sollte eine peinliche Situation vermieden werden, die entstanden wäre, falls Putin den G8-, nicht aber den NATO-Russland-Gipfel besuchen wollte. Putin entschied, an keinem der Gipfel teilzunehmen, was ein Vorbote kommender Schwierigkeiten sein sollte. Was vielfach als Affront wahrgenommen wurde, spielten Regierungsvertreter mit dem Hinweis herunter, dass sich Obama und Putin am Rande des G20-Gipfels treffen könnten, der Mitte Juni in Mexiko stattfinden sollte.
Im Frühling 2012 lief der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf bereits auf Hochtouren. Gouverneur Mitt Romney, der genug Stimmen gewonnen hatte, um als Kandidat der Republikaner anzutreten, bezeichnete Russland als die Nummer eins unter den geopolitischen Bedrohungen für die Vereinigten Staaten. Obama kritisierte diese Bemerkung, vermied es allerdings weitgehend, während seines Wahlkampfs auf das Thema Russland einzugehen – vor

allem nach einem peinlichen Vorfall mit einem offenen Mikrofon im April. Dabei war zufällig zu hören gewesen, wie Obama zu Medwedew (kurz vor dessen Abschied aus dem Präsidentenamt) sagte, dieser solle Putin ausrichten, dass er bei schwierigen bilateralen Themen nach der US-Wahl flexibler sein werde. Das Weiße Haus spielte das Thema Rüstungskontrolle – für Obama eine Chefsache – herunter, da man nicht wollte, dass es im Wahlkampf aufgegriffen wurde.

Ein Lichtblick war Russlands Beitritt zur WTO im August 2012. Auf russischer Seite wurde die Unterstützung durch Washington öffentlich als Schlüssel zum Erfolg nach jahrelangem Warten bezeichnet und den Amerikanern hoch angerechnet.

Davon abgesehen gab es in den Beziehungen zwischen den USA und Russland entweder gar keine oder schlechte Neuigkeiten. Im Juli verabschiedete das russische Parlament ein Gesetz, dem zufolge sich jede russische Nichtregierungsorganisation, die sich politisch betätigt und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhält, als „ausländischer Agent" bezeichnen muss. Dieser abwertende Begriff implizierte nicht nur, dass die Organisation Geld aus dem Ausland erhielt, sondern auch, dass sie vom Ausland gelenkt und kontrolliert wurde. Im September erklärte die russische Regierung, dass die Mission der *US Agency for International Development* (USAID) bei der Botschaft in Moskau innerhalb eines Monats schließen müsse, da USAID-Programme sich angeblich in die russische Politik einmischten. Dies bedeutete das Ende der Unterstützung zahlreicher russischer NGOs durch die USA.

Washington und Moskau stritten weiter über Syrien. Als sich der Bürgerkrieg in dem Land Anfang 2012 ausbreitete, blockierten Russland und China Resolutionen des VN-Sicherheitsrats, die den syrischen Präsidenten Baschar al-Assad kritisierten. Eine Konferenz in Genf im Juni führte zwar zu der Sprachregelung, dass ein politischer Wandel notwendig sei, doch einen wirklichen Durchbruch brachte sie nicht. Washingtons Haltung, dass Assad gehen müsse, verhärtete sich zunehmend, während Moskau der Ansicht war, dass das noch nicht entschieden sei, und sich besorgt darüber zeigte, welche Kräfte in Damaskus an die Macht gelangen könnten, wenn Assad ginge. Gemeinsam mit Großbritannien, Frankreich, der Türkei und den Golfstaaten erkannten die USA im Dezember die Nationale Koalition der syrischen Opposition an und verfestigten damit die Differenzen mit Moskau.

Ebenfalls im Dezember 2012 verabschiedete der Kongress das Magnitski-Gesetz, das zum einen die Anwendung der Jackson-Vanik-Klausel auf Russland abschaffte und zum anderen Sanktionen gegen diejenigen Personen verhängte, die etwas mit Magnitskis Tod zu tun hatten. Es bildete auch die gesetzliche Grundlage für Sanktionen gegen andere Personen in Russland, die Menschenrechte verletzten. Letztlich entschied der Kongress, das Gesetz speziell auf Russland zu beziehen, und wies damit Vorschläge zurück, es auf eine ganze Reihe von Ländern mit einer problematischen Menschenrechtssituation anzuwenden.

Moskau protestierte energisch gegen das neue Gesetz, das Obama schließlich unterzeichnete (der Kongress hätte ein Veto des Präsidenten vermutlich ohnehin aufgehoben). Moskau konterte nahezu umgehend, indem es bestimmten amerikanischen Politikern die Einreise nach Russland verbot und – um noch eins draufzusetzen – die Adoption russischer Kinder durch amerikanische Familien untersagte.

Kein erneuter Neustart

Nach Obamas Wiederwahl äußerten Regierungsbeamte die Hoffnung, dass die Beziehungen zwischen den USA und Russland nach den beiden Präsidentschaftswahlen nun vielleicht wieder einen Aufschwung nehmen könnten. Ganz oben auf der Wunschliste der Regierung für das Jahr 2013 standen Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung, die Beilegung der Kontroverse um die Raketenabwehr und eine Ausweitung der Handels- und Investitionsbeziehungen.

Nach einigen Verzögerungen reiste Tom Donilon im April 2013 erneut nach Moskau. Im Gepäck hatte er u.a. einen Vorschlag für eine Regierungsvereinbarung über Transparenz bei der Raketenabwehr. Die US-Vertreter hofften, dies könne dazu beitragen, ihre russischen Amtskollegen davon zu überzeugen, dass die amerikanischen Raketenabwehrpläne keine Bedrohung für die russischen strategischen Raketen darstellten. Zumindest aber wollte man Moskau versichern, dass es eine mehrjährige „Vorwarnzeit" gebe, sollte sich die amerikanische Raketenabwehr so entwickeln, dass sie zu einem Problem werden könnte. Ein von den russischen Verhandlungspartnern in Aussicht gestellter Gegenvorschlag kam nie zustande.

Das Weiße Haus verkündete am 15. April nichtsdestoweniger, dass Obama im September für ein bilaterales Gipfelgespräch mit Putin nach Moskau reisen würde, bevor er nach Sankt Petersburg zum G20-Gipfel weiterreiste. Zu Beginn des Sommers äußerten sich US-Vertreter jedoch bereits frustriert über Russlands – wie sie es nannten – mangelnde Bereitschaft, sich auf die zentralen Themen des Gipfels einzulassen: nukleare Abrüstung, Raketenabwehr sowie Handel und Investitionen.

Am 19. Juni schlug Obama eine Reduzierung der im New-START-Vertrag auf 1.550 begrenzten stationierten Nuklearsprengköpfe um ein Drittel vor. Regierungsvertreter gaben im Vertrauen zu verstehen, dass Washington bereit war, auch die in dem Vertrag vereinbarten Beschränkungen der Trägersysteme und Abschussvorrichtungen entsprechend weiter abzusenken. Moskau reagierte mit Schweigen.

Die Ankunft des externen Mitarbeiters der *National Security Agency* (NSA) Edward Snowden am 23. Juni in Moskau nach ersten Enthüllungen über NSA-Operationen führte zu einer neuen Mini-Krise in den bilateralen Beziehungen. Ranghohe amerikanische Regierungsbeamte drängten Russland da-

zu, Snowden in die Vereinigten Staaten zurückzuschicken, obgleich sie hätten wissen müssen, dass Moskau dies nicht tun würde. Die russische Regierung behandelte Snowden als Überläufer und als wahre Goldgrube für Geheimdienstinformationen und gewährte ihm am 1. August vorübergehend Asyl. Der Kongress reagierte empört und forderte die Verhängung von Sanktionen gegen Moskau.

Am 7. August verkündete das Weiße Haus, dass der Präsident sein bilaterales Gipfeltreffen mit Putin verschieben, an dem G20-Treffen in Sankt Petersburg jedoch teilnehmen werde. Regierungsbeamte gaben als Grund für den Entschluss das Ausbleiben wichtiger zu liefernder Arbeitsergebnisse an – mit Snowden habe dies nichts zu tun. Nichtsdestoweniger ging das Weiße Haus wohl davon aus, dass die Snowden-Affaire einen großen Schatten auf das Treffen in Moskau werfen würde. Angesichts nicht vorhandener konkreter Ergebnisse wäre ein Treffen, das Obama innenpolitisch ohnehin bloß Kritik einbringen würde, wohl kaum sinnvoll.

Die beiden Präsidenten trafen sich kurz in Sankt Petersburg, was zu einer überraschenden Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland führte. Nachdem Beweise dafür aufgetaucht waren, dass Assads Truppen im August 2013 in mehreren Vororten von Damaskus in großem Maße chemische Waffen eingesetzt hatten, hatte Obama zunächst mit Militäraktionen gedroht, suchte dann jedoch plötzlich die Zustimmung des Kongresses. Als der Kongress nach dem *Labor Day* wieder zusammentrat, wurde immer deutlicher, dass er einen militärischen Einsatz nicht genehmigen würde.

Der kurze Gedankenaustausch in Sankt Petersburg gab Moskau jedoch einen Anlass, Assad zu der Erklärung zu drängen, dass er seine chemischen Waffen aufgeben würde. Dies wiederum schuf die Möglichkeit für eine enge Zusammenarbeit zwischen Russland und Amerika bei der Beseitigung chemischer Waffen. Die Außenminister John Kerry und Sergei Lawrow trafen zusammen, um ein Programm zur Erfassung, Entfernung und Zerstörung von Syriens chemischen Waffen zu erarbeiten.

Die Umsetzung des Programms verlief anfangs sehr gut. Jedoch konnte auf diesem Weg keine umfassendere Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland hinsichtlich einer Gesamtlösung für den Konflikt in Syrien erreicht werden. Als es Assad anscheinend gelang, seine Position zu stärken und zu stabilisieren, wurde Russland in seiner Unterstützung für den syrischen Präsidenten wieder bestärkt.

Gute Nachrichten gab es im Bereich der Nichtverbreitung von Kernwaffen: Im November konnte im Rahmen der (EU) 3-plus-3-Gespräche (Großbritannien, Frankreich und Deutschland plus die Vereinigten Staaten, Russland und China) mit dem Iran ein Interimsabkommen im Zusammenhang mit Teherans Nuklearprogramm erzielt werden. Die amerikanisch-russischen Beziehungen erhielten dadurch jedoch keine besonderen Impulse.

Gegen Ende des Jahres 2013 hatten Regierungsbeamte ihre Erwartungen an die bilateralen Beziehungen erheblich heruntergeschraubt. Moskau gab kei-

nerlei Grund zur Hoffnung auf Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung oder anderen Themen, die für Washingtons bilaterale Agenda wichtig waren. Der Kreml schien ebenso niedrige Erwartungen zu haben und zeigte wenig Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten, was bestimmte Fragen betraf.

Die Ukraine und die Krim führen zu einem historischen Tiefstand der Beziehungen nach dem Kalten Krieg

Ende 2013 war die Ukraine in einer innenpolitischen Krise versunken. Zahlreiche Demonstranten protestierten gegen den ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch. Anfang 2014 wurden die Demonstrationen von Gewalt überschattet. Nachdem im Februar mehr als 100 Demonstranten getötet worden waren, unterzeichnete Janukowitsch eine politische Vereinbarung mit den wichtigsten Oppositionsführern. Unklar ist, ob die Demonstranten die Vereinbarung akzeptiert hätten. Die Frage ist jedoch müßig, da Janukowitsch gleich darauf aus Kiew (und dann auch aus der Ukraine) floh.

In der letzten Februarwoche ernannte das ukrainische Parlament, die *Werchowna Rada*, eine Übergangsregierung, die umgehend ihren Wunsch zum Ausdruck brachte, ein Assoziierungsabkommen mit der EU abzuschließen und sich ihr weiter anzunähern. Gleich danach besetzten Soldaten ohne Hoheitszeichen (Putin räumte später ein, dass es sich um Russen handelte) die Krim. Zwei Wochen später, nach einem höchst mangelhaft durchgeführten Referendum auf der Krim – annektierte Russland die Halbinsel offiziell. Damit wurde die Ukraine zu einem zentralen Thema zwischen Moskau und dem Westen. Russlands Vorgehen verstieß gegen seine Verpflichtung, die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine gemäß der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, dem Budapester Memorandum über Sicherheitsgarantien von 1994 und dem Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und Russland von 1997 zu respektieren.

Im April begann Russland, bewaffnete Separatisten in Donezk und Luhansk in der Ostukraine zu unterstützen. Zunächst stellte Russland Geld und Führung, dann auch schwere Waffen zur Verfügung – möglicherweise auch das Boden-Luft-Raketensystem, mit dem im Juli der Malaysia-Airlines-Flug 17 abgeschossen wurde. Als die ukrainische Armee im August im Kampf gegen die Separatisten erhebliche Erfolge verzeichnen konnte, griff das russische Militär direkt in der Ostukraine ein. Im September wurde ein Waffenstillstand vereinbart, der jedoch bestenfalls als brüchig bezeichnet werden kann, und viele seiner Bedingungen blieben Ende 2014 noch unerfüllt.

Die Vereinigten Staaten und die EU reagierten auf die Annexion der Krim und Russlands anschließende Vorgehensweise in der Ostukraine, indem sie die politischen Beziehungen drastisch herunterfuhren, den geplanten G8-Gipfel in Sotschi durch ein G7-Treffen (ohne Russland) ersetzten und Visa-

und Finanzsanktionen gegen russische Einzelpersonen verhängten, gefolgt von umfassenderen Sanktionen gegen den Finanz-, Energie- und Verteidigungssektor der russischen Wirtschaft.
Ende des Jahres hatten die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa einerseits und Russland andererseits ihren tiefsten Punkt seit dem Ende des Kalten Krieges erreicht. Die Vereinigten Staaten verfolgten nun eine dreigleisige politische Strategie: Die Ukraine sollte gestärkt, die aufgrund von Russlands Vorgehen zunehmend nervös werdenden NATO-Verbündeten beruhigt, und Russland dazu gedrängt werden, die Krise in der Ukraine zu deeskalieren statt sie weiter anzuheizen. Washington stellte seine Politik gegenüber Russland grundsätzlich auf den Prüfstand. Die Sanktionen schienen sich auf die russische Wirtschaft auszuwirken, die gleichzeitig unter den Folgen eines dramatischen Falls des Ölpreises litt. Viele Experten sagten voraus, dass die russische Wirtschaft 2015 schrumpfen würde.
Die politischen Auswirkungen der Sanktionen, die Putin dazu bewegen sollten, seine Politik gegenüber der Ukraine zu ändern, waren weniger klar.

Der Blick nach vorn

Mit Blick auf die Zukunft wird die unmittelbare Herausforderung für Washington und Moskau darin bestehen, die Kommunikation und die Zusammenarbeit in den Bereichen aufrechtzuerhalten, in denen sich die Interessen beider Länder überschneiden. Gleichzeitig muss versucht werden, den durch die Ukraine-Krise verursachten Schaden zu begrenzen. Die Möglichkeit, dass die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen konfrontativere Züge annehmen, ist jedoch nicht auszuschließen. Zu den Bereichen, in denen sich die Interessen der Amerikaner und der Russen überschneiden, gehören die nukleare Rüstungskontrolle, die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen sowie Afghanistan.
Trotz der Verschlechterung der Situation in der Ukraine setzten sowohl die Vereinigten Staaten als auch Russland die Implementierung des New-START-Vertrags fort. Durch die Begrenzung der Zahl strategischer Nuklearwaffen sowie die größere Transparenz und Berechenbarkeit setzt das Abkommen dem Wettbewerb im Bereich strategischer Nuklearwaffen Grenzen. Anscheinend wissen das beide Seiten zu schätzen.
Mit der Verlängerung der EU 3-plus-3-Verhandlungen mit dem Iran über eine dauerhafte Lösung bezüglich des iranischen Atomprogramms bis ins Jahr 2015 haben Washington und Moskau ebenso wie die drei EU-Staaten und China weiterhin ein gemeinsames Interesse daran, eine Lösung zu finden, die den Iran davon abhält, in den Besitz von Nuklearwaffen zu gelangen. Westliche Diplomaten berichteten, dass die russischen Unterhändler sich konstruktiv beteiligten.

Ein dritter Bereich für eine Zusammenarbeit wird Afghanistan sein. Die US- und Koalitionstruppen haben sich 2014 weitgehend aus dem Land zurückgezogen und nur eine relativ kleine Resttruppe zurückgelassen, die die afghanische Armee und die afghanische Polizei unterstützen soll. Der Westen und Russland haben ein gemeinsames Interesse an einem stabilen Afghanistan, in dem es zu keinem erneuten Bürgerkrieg kommt und die Taliban und Terroristengruppen nicht wieder an die Macht gelangen.

Der dauerhafte Schulterschluss bei diesen Themen könnte ein gewisses Maß an Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland aufrechterhalten, die jedoch infolge der Differenzen über die Ukraine zwischen den USA (und Europa) einerseits und Russland andererseits sowie Russlands selbstbewussteres Auftreten gegenüber Europa immer wieder belastet werden könnte. Unklar bleibt, wie schnell sich die Ukraine-Krise stabilisieren wird. Ein diesbezüglicher Fortschritt ist wahrscheinlich die Voraussetzung für eine erneute Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen. Viel wird auch davon abhängen, was Putins ausdrückliches Eintreten für die Rechte ethnischer Russen und russischsprachiger Einwohner im Ausland für Moskaus Politik gegenüber anderen Nachbarstaaten zu bedeuten hat.

Den Gesprächskanal Rüstungskontrolle offen zu halten, könnte aus weiterreichenden Gründen wichtig sein. Während des Kalten Krieges war die Rüstungskontrolle ein wichtiger – manchmal sogar der einzige funktionierende – Gesprächskanal zwischen Washington und Moskau. Fortschritte bei der Rüstungskontrolle erzeugten Impulse, die wiederum zu Fortschritten in den Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion insgesamt führten. Dies wurde Ende der 1960er Jahre deutlich, als Fortschritte in den Gesprächen über die Verträge zur nuklearen Rüstungsbegrenzung (SALT) zu weiterer Entspannung führten. Mitte der 1980er Jahre sorgten Fortschritte bei der Reduzierung nuklearer Mittelstreckenraketen (INF) und strategischer Waffen (START) für ein insgesamt besseres Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. (Auf ganz ähnliche Weise trugen anfängliche Fortschritte in den Gesprächen über den New-START-Vertrag in den Jahren 2009 und 2010 zu einer Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen bei.)

Rüstungskontrolle könnte auch in Zukunft eine ähnliche Rolle spielen, auch wenn sie schon vor dem Ausbruch der Ukraine-Krise mehr oder weniger zum Erliegen gekommen war. Zumindest solange Obama noch im Amt ist, wird die US-Regierung nach wie vor Interesse an der weiteren bilateralen Reduzierung von Nuklearwaffen haben und bereit sein, die russischen Bedenken bezüglich einiger damit zusammenhängender Fragen ernst zu nehmen. Unklar ist jedoch, was Moskau im Bereich Rüstungskontrolle anstrebt.

Besonderes Interesse gilt dem Bereich vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) im europäischen Raum. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) scheint endgültig ausgedient zu haben. Das Wiener Dokument über VSBM und der Vertrag über den Offenen Him-

mel sind jedoch nach wie vor in Kraft und werden während der Ukraine-Krise auch durchaus nutzbringend angewendet.
Da der Umfang der militärischen Ausrüstungen der NATO und Russlands in Europa unter der vom KSE-Vertrag und vom angepassten KSE-Vertrag festgelegten Grenzen liegt, wäre es sinnvoll, sich in zukünftigen direkten Diskussionen zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa auf die Erhöhung von Transparenz und Berechenbarkeit zu konzentrieren. Mögliche Schritte könnten darin bestehen die im Wiener Dokument festgelegten Schwellen für die Ankündigung militärischer Aktivitäten zu senken und die Zahl der gemäß dem Wiener Dokument erlaubten Inspektionen zu erhöhen. Diesbezügliche Fortschritte könnten eine bessere Atmosphäre für spätere Gespräche über Waffenbegrenzungen schaffen, die eventuell Waffen und Ausrüstung beschränken müssen, die nicht vom KSE-Vertrag erfasst werden.
Russlands Vorgehensweise in Bezug auf die Krim und die Ukraine hat die 1975 in der Schlussakte von Helsinki errichtete Ordnung in Europa insgesamt schwer beschädigt. Sie hat auch bei Russlands Nachbarn, darunter Estland, Lettland, Moldau und Georgien, Besorgnis ausgelöst. (Das gilt, wenn es auch nicht öffentlich ausgesprochen wird, ebenfalls für andere Länder mit größeren russischen Minderheiten wie etwa Kasachstan.) Die Ukraine-Krise hat frühere Spannungen mit Russland über amerikanische und europäische Interaktionen mit dem und im postsowjetischen Raum wieder aufleben lassen.
Die Vereinigten Staaten und die NATO haben auf die wachsende Sorge unter den östlichen NATO-Verbündeten, insbesondere den baltischen Staaten, mit der Entsendung von Truppen, darunter auch mehrere Einheiten der US-Streitkräfte, nach Estland, Lettland, Litauen und Polen reagiert. Das Pentagon hat diese als „dauerhafte“ Stationierung bezeichnet, die bis zu einem Jahr dauern könnte. Moskau könnte diese Maßnahme unter Bezug auf die von der NATO 1997 eingegangene Verpflichtung, keine „substanziellen Streitkräfte“ dauerhaft auf dem Gebiet neuer NATO-Mitgliedstaaten zu stationieren, kritisieren. Washington betrachtet vier Kompanien jedoch nicht als „substanziell“. Einige NATO-Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, angesichts des russischen Vorgehens gegen die Ukraine die Verpflichtung als solche neu zu überdenken.
Es stellt sich auch die Frage, ob eine breitere Diskussion innerhalb der OSZE zu irgendeinem neuen europäischen Sicherheitsabkommen führen könnte. Russlands Präsident Medwedew hatte ein solches Abkommen 2008 vorgeschlagen. Die Details des russischen Vorschlags – der Moskau u.a. offenbar ein Vetorecht bei Fragen wie einer NATO- oder EU-Erweiterung einräumte – stießen auf wenig Interesse unter den übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten. Ob es sich lohnen würde, eine entsprechende Diskussion wieder aufzunehmen, hinge auch davon ab, ob es zwischen Russlands Ansatz und demjenigen anderer Teilnehmerstaaten mehr Gemeinsamkeiten gäbe als 2008.
Ein Bereich der russisch-amerikanischen Beziehungen, der nach wie vor erschreckend unterentwickelt ist, sind die bilateralen Handels- und Investiti-

onsbeziehungen. Das magere Handelsaufkommen zwischen beiden Nationen reicht nicht aus, um einen stabilisierenden Effekt auf die russisch-amerikanischen Beziehungen insgesamt auszuüben, so wie es bei dem umfangreichen Handelsvolumen zwischen den USA und China der Fall ist. Sowohl Washington als auch Moskau haben ihr Interesse an einem Ausbau dieses Aspekts ihrer Beziehung bekundet. Ob dies zu einer Verbesserung führen kann, wird zum Teil davon abhängen, wie weit die finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen gehen – sie könnten den Kreml auch demotivieren, stärker mit der globalen Wirtschaft zu interagieren –, und inwiefern amerikanische und russische Unternehmen ein Interesse daran haben. Ob die Investitionsbeziehungen verstärkt werden können, wird auch entscheidend davon abhängen, welche Schritte Russland unternimmt, um sein Geschäfts- und Investitionsklima zu verbessern.

Demokratie und Menschenrechte werden in den russisch-amerikanischen Beziehungen ein schwieriges Thema bleiben. Putin hat in Russland ein zunehmend autoritäres politisches Modell errichtet, während die Förderung der Demokratie nach wie vor ein zentrales Interesse der USA ist.

Eine weitere Herausforderung, die sich den Vereinigten Staaten und Russland stellen wird, wenn sie die gegenwärtige Krise erst einmal überwunden haben, soll abschließend noch erwähnt werden: die Frage, ob sie Fortschritte, die sie in Richtung auf eine Verbesserung ihrer bilateralen Beziehungen machen, auch aufrechterhalten können. Die Obama-Regierung hat frustriert feststellen müssen, dass das Auf und Ab ihrer Beziehungen zu Moskau genau dem Muster der amerikanisch-russischen Beziehungen zur Zeit der Regierungen Clinton und George W. Bush folgt. Wenn Washington und Moskau diesen Kreislauf durchbrechen wollen, müssen sie sich darüber Gedanken machen, wie sie einige der schwierigen Fragen auf ihrer bilateralen Agenda angehen und positive Entwicklungen in ihren Beziehungen sichern und aufrechterhalten wollen.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

*Hendrik Meurs**

Mechanismen und Inszenierungen zur Absicherung und Legitimation des Herrschaftssystems in Turkmenistan

Einführung

Den turkmenischen Machthabern ist es unter Wahrung bemerkenswerter innenpolitischer Stabilität gelungen, die ehemalige Sowjetrepublik in einen unabhängigen Staat zu überführen. Ursächlich für diesen Erfolg ist ein auf Machterhalt ausgerichtetes System verschiedener, oftmals ineinandergreifender Mechanismen und Inszenierungen. Wesentliches Kennzeichen dieses Systems ist die Hybridität der Vorgehensweisen, die unter anderem sowjetische, totalitäre, rentierstaatliche und sultanistische Ausprägungen erkennen lassen sowie – in Teilbereichen – solche des Stalinismus. Ergänzt um Inszenierungen vielfältiger Art dient dieses System sowohl dem fortschreitenden Nation-Building als auch der Entwicklung einer argumentativen Grundlage für den Machtanspruch und die Legitimation der Herrschaft des Präsidenten.

Mechanismen und Strukturen der Macht

Den turkmenischen Machthabern gelang es, aus der Implosion der UdSSR in den Jahren 1990/91 nicht nur weitgehend unbeschadet, sondern in einer deutlich gestärkten Position hervorzugehen. Hierzu wurde der Staat unter Beibehaltung zahlreicher Elemente des sowjetischen Herrschaftssystems – bei gleichzeitiger teilweiser Rückbesinnung auf stalinistische Mechanismen – zu einem Instrument der Regierung degradiert, mit dem Präsidenten als einzig öffentlich wahrnehmbarem Akteur und Vertreter. Kennzeichnend hierfür ist, dass die Vertreter sämtlicher staatlichen Organe dem Präsidenten persönlich rechenschaftspflichtig sind und sich öffentlich inszenierten Maßregelungen ebenso unterwerfen müssen, wie sie willkürlichen Umbesetzungen und Entlassungen ausgesetzt sind. Diese patriarchalisch strukturierte Personalpolitik ist ein Mittel zur Absicherung der präsidialen Macht und dient außerdem dazu

- die Bildung alternativer Machtzentren zu verhindern,
- potenziell rivalisierende Netzwerke und Patronagestrukturen zu zerschlagen,

* Der Beitrag gibt die Entwicklungen bis Dezember 2014 wieder.

- Konkurrenten und unerwünschte Regierungsmitglieder zu entfernen,
- unter den Staatsbediensteten eine Atmosphäre der Angst zu schaffen, die eigeninitiatives Handeln weitgehend paralysiert, sowie
- vor der Bevölkerung die umfassende präsidiale Macht und die bestehenden Hierarchieverhältnisse zu demonstrieren.

Zugleich wirkten die zumeist nur vorgeblichen Entlassungs- und Verhaftungsgründe nach außen als Ausdruck des elementaren Interesses des Präsidenten an einer Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung. Aus der hohen Fluktuation auf nahezu allen wichtigen Positionen resultiert jedoch eine permanente Regierungsschwäche, die aber gewünscht zu sein scheint, um den Präsidenten in diesem höchst labil erscheinenden Regierungsumfeld als Anker der Kontinuität und Stabilität entsprechend inszeniert in Erscheinung treten zu lassen.

Internationale Beziehungen zwischen Realität und Inszenierung

Die internationalen Beziehungen Turkmenistans weisen deutliche Widersprüche zwischen der Argumentations- und der Handlungsebene auf. So verfolgt die Regierung außenpolitisch eine Strategie der gezielten Abgrenzung und internationalen Isolation, während dem Ausland innenpolitisch eine erhebliche Bedeutung zukommt, indem Turkmenistan der Bevölkerung als international eng eingebundenes und hoch angesehenes Land – mit teilweise globaler Vorbildfunktion – dargestellt wird. Die Ursache dieses Widerspruchs liegt darin, dass dem Ausland im argumentativen Gesamtsystem zur Legitimation des Vorgehens der turkmenischen Herrschaft einerseits und dem Misstrauen gegenüber den möglichen Folgen unkontrollierbarer ausländischer Einflüsse auf die turkmenische Bevölkerung andererseits dieselbe Bedeutung zugemessen wird.
Ein Kennzeichen der internationalen Isolation Turkmenistans ist der nahezu vollständige Verzicht auf die Pflege multilateraler Kontakte. Zugleich bleiben bilaterale Kontakte auf ein aus wirtschaftspolitischen Gründen unverzichtbares Minimum beschränkt. Soweit die Regierung etwa zur Sicherung ihrer Einnahmen aus dem Gasexport auf Investitionen und Know-how aus dem Ausland angewiesen ist, bevorzugt sie solche Staaten als Partner, die sich unkritisch gegenüber den eklatanten Menschenrechtsverletzungen verhalten. Neben Russland, dem nach wie vor wichtigsten Handelspartner Turkmenistans, sind dies vor allem China, die Türkei und der Iran. Allerdings zeigt die Regierung seit der Machtübernahme Gurbanguly Berdimuhamedows in Anbetracht einiger erheblicher ökonomischer Schwierigkeiten erstmals Anzeichen für eine zögerliche Bereitschaft zur vorsichtigen Ausweitung der bislang gepflegten Kontakte.

Die Regierung setzt die nahezu totale Abschottung der Bevölkerung von ausländischen Einflüssen als wesentliches Instrument zur Stabilisierung ihrer Macht ein, indem sie

- seit der Unabhängigkeit des Landes eine ausgesprochen restriktive Visapolitik betreibt mit der Folge, dass nur sehr wenige Touristen in das Land reisen, die außerhalb der Hauptstadt zudem permanent von Mitarbeitern offizieller Reisebüros begleitet werden müssen,
- mit dem Ziel der totalen medialen Isolation internationale Printmedien weitgehend verboten hat,
- den Empfang ausländischer Radiosender bereits seit den 1990er Jahren stört und
- bereits 2008 per Präsidentenerlass ein generelles Verbot für Satellitenschüsseln unter Hinweis auf deren negativen optischen Eindruck verfügte.

Das Leitprinzip der ausnahmslos staatlichen Medien ist die durchgängig positive Darstellung der Lebensbedingungen aller Turkmenen, der Regierungspolitik, der Behördenarbeit und insbesondere der Handlungen des Präsidenten.
Die auffallend gezielte Distanzierung Turkmenistans von den übrigen postsowjetischen Staaten Zentralasiens dient als Rechtfertigung für seine Politik der nationalstaatlichen Eigenständigkeit. Entsprechend finden die zahlreichen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, historischen, religiösen und kulturellen Gemeinsamkeiten mit den anderen Staaten der Region in offiziellen Publikationen keine Erwähnung; aus demselben Grund wird von den sieben geplanten grenznahen Freihandelszonen bislang noch keine genutzt und auch der Ausbau einer funktionierenden grenzüberschreitenden Infrastruktur kommt kaum voran.
Gegenüber der Bevölkerung stellt der Präsident sich als hervorragend vernetzter und hoch angesehener Machthaber eines international bedeutsamen Landes dar und nutzt dieses Image als Rechtfertigung für seine nach innen gerichtete Machtpolitik. Mit der Absicht, diese Behauptung abzusichern,

- werden Besuche ausländischer Delegationen ausgesprochen aufwändig inszeniert und unabhängig von ihrer tatsächlichen Bedeutung als weltweit beachtete Ereignisse dargestellt;
- werden die Auslandsreisen des Präsidenten medial als im Dienst der Pflege bestehender Kontakte stehend herausgestellt und innenpolitisch als Instrument zur Demonstration guter Beziehungen genutzt;
- wird besonders ausführlich über das Lob berichtet, das dem Präsidenten von seinen internationalen Gesprächspartnern und Besuchern seines Landes zuteilwird;

- werden Übersetzungen von Büchern, zu denen internationale Unternehmen zwecks Initiierung von Wirtschaftskontakten angehalten worden waren, als „Beweise für das weltweite Interesse“ an den Gedanken Berdimuhamedows präsentiert.[1]

Gleichzeitig wird das Ausland als pauschaler Maßstab für staatliches Handeln und staatliche Leistungen dargestellt, indem beispielsweise die ausnahmslos vom Präsidenten angeordneten Verfassungsänderungen und Gesetzesnovellen unabhängig von ihrem Inhalt mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit zur Anpassung an internationale Normen bzw. zur Erfüllung sogenannter internationaler Standards begründet werden. Zur Vorbeugung möglicherweise aufkommender Kritik an der Menschenrechtssituation stellt Berdimuhamedow immer wieder fest, dass Turkmenistan zu den reichsten und am weitesten entwickelten Staaten der Welt gehöre. Im Oktober 2014 gab er eine Verordnung heraus, nach der „außergewöhnliche Erfolge in allen Bereichen der Volkswirtschaft […] bei der Stärkung der Grundlagen eines demokratischen und säkularen Rechtsstaats […] bei der Erhöhung des internationalen Prestiges des neutralen Turkmenistans und bei der Förderung und Ausweitung freundschaftlicher […] Beziehungen mit den Völkern und Staaten der Welt errungen wurden“.[2] In einem eigens hierzu errichteten monumentalen Gebäude im Süden der Hauptstadt werden Gastgeschenke ausgestellt und als „Beweise des weltweit unübertroffen hohen Ansehens des Präsidenten“[3] bezeichnet.
Ein weiteres wichtiges Inszenierungselement ist das vorgeblich hohe internationale Ansehen turkmenischer Leistungen und Produkte. Dies wiederum soll die Entwicklung von Nationalstolz unterstützen und wird in ausführlichen Medienbeiträgen als symbolisch für die erfolgreiche Modernisierung des Landes dargestellt. So heißt es in den turkmenischen Medien etwa, dass die Produktion turkmenischer Konsumgüter auf Weltniveau erfolge,[4] dass das turkmenische Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem dem Weltstandard entspreche[5], dass turkmenische Sportveranstaltungen „breites Interesse in der Welt“[6] hervorriefen und dass die Sportstätten auf „internationalem Niveau“[7]

---

1 Vgl. z.B. A number of books created by the President of Turkmenistan have been translated into the Czech and English languages, in: Turkmenistan – The Golden Age, 28. Juni 2012, unter: http://www.turkmenistan.gov.tm/_eng/?id=990. Die Online-Zeitung Turkmenistan – The Golden Age wird vom staatlichen turkmenischen Nachrichtendienst TDH (Türkmen Döwlet Habarlargullugynyň) unterstützt.

2 Awards from the Motherland, in: Turkmenistan – the Golden Age, 20. Oktober 2014, unter: http://www.turkmenistan.gov.tm/_eng/?id=4098 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 So eine Museumsführerin am 19. Mai 2009.

4 Vgl. Vepa Orazliev: Made in Turkmenistan, in: Turkmenistan International Magazine 6/2008, S. 30-49, hier: S. 37, auch unter: http://www.turkmenistaninfo.ru/?page_id=6&type=article&elem_id=page_6/magazine_67/560&lang_id=en.

5 Vgl. Fernsehnachrichten des Senders „Turkmenistan“ am 25. Mai 2009, um 10.00 Uhr.

6 Fernsehnachrichten des Senders „Turkmenistan“ am 4. Oktober 2009, um 10.00 Uhr.

7 President Gurbanguly Berdimuhamedov soveršil rabočuju poezdky po Ašchabadu [Präsident Gurbanguly hält sich zu einem Arbeitsbesuch in Aschgabat auf], in: Turkmenistan –

seien. Dieser Argumentationslinie entspricht auch das persönliche Bemühen Präsident Berdimuhamedows um die Anerkennung von Weltrekorden, die in Turkmenistan aufgestellt werden. Hierzu werden jährlich Gutachter des Guinness-Buchs der Rekorde nach Aschgabat eingeladen. Zuletzt zertifizierten sie, dass Aschgabat die weltweit größte Zahl an mit weißem Marmor verkleideten Gebäuden aufweist (2013) und dass sich in der Stadt das größte *Indoor*-Riesenrad der Welt (2012), der größte Teppich der Welt (2011) sowie die größte architektonische Darstellung eines achteckigen Sterns (2011) befinden.[8] Zwar bemüht die Regierung sich auch um die Instrumentalisierung prestigeträchtiger sportlicher Erfolge; vor dem Hintergrund des weitgehenden Ausbleibens ebensolcher bei internationalen Wettbewerben ist jedoch inzwischen eine zunehmende Fokussierung auf den gesundheitsbewussten Lebensstil aller Turkmenen zu erkennen – mit Präsident Berdimuhamedow als dessen prominentestem Verfechter.

Innenpolitische Mechanismen der Machtabsicherung

Obgleich von der Verfassung vorgesehen, sind in der Praxis keinerlei Ansätze zur Gewaltenteilung erkennbar.[9] Kennzeichnend für das politische System Turkmenistans ist die beim Präsidenten gebündelte, über allem stehende Exekutivgewalt. Die staatlichen Institutionen arbeiten ausschließlich auf Weisung des Präsidenten und seiner engsten persönlichen Berater. Dies gilt für die Gerichte ebenso wie für das Parlament, das die vom Präsidenten eingebrachten Gesetzentwürfe und Gesetzesnovellen stets einstimmig verabschiedet.

Die Kontrolle über das religiöse Leben erfolgt durch den Rat *(Gengesh)* für religiöse Angelegenheiten. Auf Anordnung des Präsidenten zusammengesetzt und ihm gegenüber verantwortlich, überwacht er bis auf die lokale Ebene hinab die Einhaltung der staatlichen Vorgaben zur Religionsausübung. Religiosität außerhalb der staatlichen Kontrolle ist in Turkmenistan illegal. Was Wahlen anbelangt, liegen die Zustimmungswerte und die Wahlbeteiligung nach offiziellen Zahlen in aller Regel bei deutlich über 90 bis hin zu 100 Prozent. Bislang wurden zu keiner Wahl unabhängige Beobachter zugelassen. Vor dem Hintergrund des offenkundig vollständigen Fehlens demokrati-

---

Zolotoi vek [russische Ausgabe von Turkmenistan – The Golden Age], 13. September 2012, unter: www.turkmenistan.gov.tm/?id=2263.

8 Vgl. Nijazova stanovitsja vce menše [Nijazov wird kleiner], in: Chronika Turkmenistana [Chronik Turkmenistans], 2. Juni 2013, unter: http://www.chrono-tm.org/2013/06/niyazova-stanovitsya-vse-menshe; Turkmen Ferry Wheel gets into Guinness Book of Records, in: Turkmenistan.ru, 20. Mai 2012, unter: http://www.turkmenistan.ru/en/articles/16268.html; World largest carpet made in Turkmenistan, in: Turkmenistan.ru, 1. November 2011, unter: http://www.turkmenistan.ru/en/articles/15558.html; Star of Oguzkhan on Ashgabat's TV tower hits Guinness Book of Records, in: Turkmenistan.ru, 31. Oktober 2011, unter: http.//www.turkmenistan.ru/en/articles/15549.html.

9 Vgl. Institute for War and Peace Reporting/IWPR, *Turkmen Leader to Keep Lid on Democracy*, 14. April 2009, unter: http://www.iwpr.net/report-news/turkmen-leader-keep-lid-democracy.

scher Standards verzichtet die OSZE seit einiger Zeit auf Bemühungen um die Entsendung von Wahlbeobachtern. Infolge all dessen und aufgrund der unklaren Kompetenzabgrenzungen in Verbindung mit den undurchsichtigen Entscheidungsfindungen belegt Turkmenistan in sämtlichen Indizes zu Rechtsstaatlichkeit und Transparenz einen der letzten Plätze weltweit.[10]

Entgegen der offiziellen Darstellung einer homogenen turkmenischen Nation ist in der Bevölkerung weniger die Identifikation über die Nationalität als vielmehr über die Zugehörigkeit zu einem der zahlreichen turkmenischen Stämme und Clans feststellbar. Dieser ungebrochen großen Bedeutung der Stämme begegnet der turkmenische Präsident mit einer klassischen Politik des *„divide et impera“*. Nutznießer dieser Vorgehensweise ist vor allem der im Umfeld der Hauptstadt beheimatete Stamm der Achal-Tekke, dem auch beide bisherige Präsidenten des Landes angehörten bzw. angehören. Berdimuhamedow hat seit seiner Machtübernahme die Angehörigen anderer Stämme aus sämtlichen zentralen Positionen im Staatswesen entfernen und diese mit Angehörigen seines eigenen Stammes besetzen lassen. Da diese wiederum nachgeordnete Positionen ebenfalls zumeist mit Angehörigen ihres Stammes besetzen, dominieren die Achal-Tekke auch außerhalb ihres traditionellen Stammesgebietes wesentliche Bereiche des Staatswesens bis hinab auf die lokale Ebene. Infolge der extrem verbreiteten Korruption, die weitgehend alles Handeln im öffentlichen und privaten Bereich bestimmt – Turkmenistan gehört nach Angaben von *Transparency International* seit Jahren zu den Staaten mit den höchsten Korruptionswerten weltweit[11] –, entstehen Bereicherungsmöglichkeiten, die neben der machtpolitischen auch eine finanzielle Begünstigung der Achal-Tekke zur Folge haben. Die Achal-Tekke unterstützen daher mit Nachdruck den Fortbestand des gegenwärtigen Systems.

Der Absicherung der Macht dient des Weiteren ein auf Anreizen und Sanktionen basierendes System, das entsprechend einem von der Regierung entwickelten und regulierten Modell für das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat funktioniert. So stellt einerseits ein umfangreiches Subventionssystem sicher, dass zahlreiche Güter und Dienstleistungen kostenlos sind oder lediglich einen symbolischen Preis haben. Diese breitenwirksame Umverteilung von Staatseinnahmen, die einen ausreichenden Lebensstandard für einen großen Teil der Bevölkerung, unabhängig vom individuellen Einkommen, gewährleistet, wird als ein unmittelbar auf den Präsidenten zurückführbares Spezifikum des turkmenischen Regierungssystems dargestellt. Damit soll nicht nur die Position des Präsidenten gestärkt, sondern der Bevölkerung

10 Vgl. z.B. The Heritage Foundation, 2014 Index of Economic Freedom, Turkmenistan, unter: http://www.heritage.org/index/country/Turkmenistan; Bertelsmann Stiftung, Transformation Index BTI 2014, unter: http://www.bti-project.de/atlas; Freedom House, Freedom in the World 2013, Turkmenistan, unter: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/turkmenistan.

11 Vgl. Transparency International, *The 2013 Corruption Perception Index*, unter: http://transparency.org/cpi2013.

auch vor Augen geführt werden, dass ein Systemwechsel mit unmittelbaren negativen Folgen verbunden wäre.
Um ihre Kontrollabsicht in die Praxis umzusetzen, bedient sich die Regierung andererseits eines umfassenden Überwachungs- und Repressionsapparats. Unter Vernachlässigung elementarer Menschenrechte werden die Einwohner des Landes in ihrem persönlichen Handlungsumfeld einer nahezu vollständigen Überwachung in Verbindung mit weitreichenden Einschränkungen unterworfen. Dies betrifft neben der Religions-, der Bewegungs- und der Versammlungsfreiheit auch die Meinungs- und Pressefreiheit bis hin zu erheblichen Einschränkungen bei der Nutzung der Medien und des Internets. Hierzu bemerkte eine hochrangige Mitarbeitern des Hauses für Freie Kreativität (des staatlichen Medienzentrums) im Oktober 2008 pauschal, die Zensur in Turkmenistan stelle „hohe Anforderungen an die journalistische Qualität des Lobes". Turkmenistan belegt in der Rangliste der Pressefreiheit seit mehr als zehn Jahren einen der letzten drei Plätze weltweit.[12]
Letztlich ist die Wahrnehmung grundlegender Bürger- und Freiheitsrechte, soweit nicht grundsätzlich untersagt, nahezu ausschließlich unter der Kontrolle des Staates möglich. Von den staatlichen Vorgaben abweichendes Verhalten jeder Art wird streng bestraft. Hierzu unterhält die Regierung ein dichtes Netz an Straf- und Arbeitslagern. Der Regierung ist es so bislang gelungen, jede Form von Widerstand bereits im Ansatz zu unterdrücken.
Auch die Bildungspolitik ist nahezu ausschließlich an der Vermittlung der staatlichen Ideologie des turkmenischen Nationalismus und der überlegenen Regierungsführung des Präsidenten ausgerichtet. Ein wichtiger Bestandteil des Alltagslebens sind zahlreiche staatlich organisierte Massenveranstaltungen. Obwohl die Teilnahme grundsätzlich freiwillig ist, kann das Fernbleiben scharf sanktioniert werden. Inhaltlich kommt diesen Veranstaltungen die Funktion zu, eine umfassende Verehrung für den Präsidenten und Unterstützung für den turkmenischen Nationalismus zum Ausdruck zu bringen. Hierzu werden teils ausgesprochen komplexe Choreografien entworfen, zu deren Vorbereitung die je nach Veranstaltung bis zu hunderttausend Teilnehmer oft schon Monate vor dem eigentlichen Ereignis mit den Proben beginnen. Neben der Kontrolle über zumindest einen Teil der Freizeit der Bevölkerung dienen die Veranstaltungen auch der Reduktion der verbreiteten Unterbeschäftigung. Dass die aufgewendeten Arbeitsstunden eines erheblichen Teils der ökonomisch aktiven Bevölkerung auf andere Weise volkswirtschaftlich sinnvoller eingesetzt werden könnten, steht nicht zur Disposition.

12 Vgl. Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2014, unter: https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2014/140211_Rangliste_Deutsch_Tabelle.pdf (englisch unter: http://rsf.org/index2014/en-index2014.php.

Die Einnahmen aus dem Export von Erdgas bilden die ökonomische Grundlange des turkmenischen Wirtschafts- und Herrschaftssystems. Das Land verfügt über die viertgrößten Gasreserven der Welt, die aufgrund der spezifischen geomorphologischen Gegebenheiten vergleichsweise kostengünstig förderbar sind. Mangels Seehäfen auf den Export über Pipelines angewiesen, ist der Regierung in den vergangenen Jahren eine bemerkenswerte Diversifikation ihrer möglichen Handelspartner gelungen. War die Infrastruktur zur Zeit der Sowjetunion auf Russland als einziges Exportland ausgerichtet, so wurden inzwischen zwei in den Nordiran führende Pipelines sowie ein volumenstarker nach China führender Strang eröffnet. Zudem ist der Bau einer durch Afghanistan nach Pakistan und zur Anbindung des indischen Subkontinents weiter nach Fazilka im Bundesstaat Punjab führende Pipeline geplant. Hierdurch hat sich die turkmenische Position bei der Aushandlung von Gaspreisen verbessert, was die Regierung bislang jedoch noch nicht erfolgreich nutzen konnte, da die einseitige Ausrichtung auf den Gasexport zu rentierstaatlichen Strukturen geführt hat, die sich deutlich nachteilig auf die langfristige Entwicklung der Wirtschaft auswirken. Neben den genannten Merkmalen gehören zu diesen Auswirkungen auch die üblicherweise unter dem Begriff „Holländische Krankheit“ *(„Dutch disease“)* zusammengefassten fiskalischen Folgen einer solchen Wirtschaftsstruktur,[13] die sich wiederum negativ auf die Entwicklung einer konkurrenzfähigen Industrie und die Belebung der Binnennachfrage auswirken.

Zum nach wie vor staatswirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem Turkmenistans gehört eine umfassende staatliche Kontrolle nahezu aller Wirtschaftsaktivitäten des Landes.[14] Dementsprechend bedürfen internationale Wirtschaftskontakte grundsätzlich der staatlichen Genehmigung, und Wirtschaftsbeziehungen werden unter staatlicher Beteiligung unterhalten. Abgesehen davon, dass es als weitere Folge der auf Stammeszugehörigkeit beruhenden Personalpolitik zu einer engen Verflechtung der staatlichen Einnahmen mit denen des Präsidenten kommt, ist es auch kaum möglich, zwischen dem Staatshaushalt und den Haushalten der staatlichen Unternehmen und Einrichtungen zu differenzieren. Diese wiederum müssen in Fortführung sowjetzeitlicher Maximen nicht nur ihre normalen betrieblichen Aufgaben erfüllen und ihre Planziele erreichen, sondern sind auch zur Erfüllung betriebsferner Leistungen (etwa im Wohnungsbau oder bei der Pflege von Parkanlagen) verpflichtet. Die von ihnen hierzu mit den entsprechenden Baumaßnahmen oder Dienstleistungen beauftragten Fachbetriebe sind ihrerseits ebenfalls in staatlicher Hand. Aus dieser Verwobenheit hat sich ein ausgeklügeltes System der

13 Vgl. Douglas Yates, The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon, Trenton, NJ, 1996.

14 Vgl. Richard Pomfret, Resource Abundance, Governance and Economic Performance in Turkmenistan and Uzbekistan, in: Zentrum für Entwicklungsforschung Bonn, ZEF-Discussion Papers on Development Policy 79, Bonn 2004.

Tauschwirtschaft zwischen Auftraggebern, den Auftragnehmern und den Einrichtungsträgern entwickelt. Hieraus resultiert ein System, das zwar mit erheblichen Ineffizienzen belastet, zugleich aber mit persönlichen Vorteilen für viele Beteiligte verbunden ist und daher gleichfalls zur Stabilisierung des Gesamtsystems beiträgt.
Ein weiteres Hemmnis für die erfolgreiche Entwicklung der turkmenischen Wirtschaft ist die zumeist überalterte und zudem bereits seit den 1980er Jahren grob vernachlässigte Infrastruktur.[15] Selbst die für den Erhalt der bestehenden Machtverhältnisse unverzichtbare Infrastruktur zur Extraktion und zum Transport von Erdgas weist erhebliche Investitionsdefizite auf. Diese lassen sich dadurch erklären, dass die Regierung zur Modernisierung der Anlagen auf ausländisches Know-how angewiesen ist. Im sich daraus ergebenden Zielkonflikt zwischen der hierzu notwendigen Öffnung des Landes und dem Streben nach internationaler Isolation entscheidet sie sich – von wenigen, unabdingbar notwendigen Kontakten abgesehen – in aller Regel für eine Fortsetzung der Isolationspolitik. Weiter verstärkt werden die Probleme durch ein von Willkür geprägtes Verhalten der Behörden gegenüber den wenigen investitionsbereiten ausländischen Unternehmen. Diese haben eine Vielzahl von regelmäßig modifizierten, oftmals widersprüchlichen und nur lückenhaft publizierten formellen und informellen Regeln zu beachten, was zudem gepaart ist mit dem weitgehenden Fehlen einer erkennbaren und durchsetzbaren rechtsstaatlichen Ordnung.[16]
Zwar sind einige medial aufwändig inszenierte umfangreiche Infrastrukturprogramme nicht zu übersehen. Allerdings sind diese weniger am tatsächlichen Bedarf orientiert als vielmehr an der Bindung möglichst vieler Arbeitskräfte oder am Aufbau von Prestige.

Inhalte und Hintergründe des Personenkults im Machtsystem

Der von überwältigender Präsenz gekennzeichnete Personenkult um den Präsidenten erscheint in seiner Gesamtheit derart überzogen, dass die internationale Berichterstattung über Turkmenistan von Darstellungen der außergewöhnlichen Auswüchse dieses Kultes dominiert wird. Dabei erfüllt dieser Kult eine ganze Reihe wesentlicher Funktionen. Insbesondere dient er mangels erkennbarer rational oder traditionell begründbarer Legitimität des Regimes der Entwicklung und Inszenierung einer allein auf Charisma beruhenden Herrschaftslegitimation. Diese bedarf der regelmäßigen Visualisierung und Aktualisierung. Innerhalb des monothematisch auf den Präsidenten aus-

15 Vgl. Jörn Grävingholt, Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.): Berichte und Gutachten 6, Bonn 2004.
16 Vgl. The Heritage Foundation, a.a.O. (Anm. 10).

gerichteten Personenkults lassen sich die nachfolgenden vier ineinandergreifenden Ziele identifizieren.

Legitimation des Amtes und des Herrschers

Die Existenz des turkmenischen Nationalstaates ist die wesentliche Voraussetzung für die Existenz des turkmenischen Präsidentenamtes. Daher enthält der Personenkult eine deutliche nationalstaatliche Komponente. So wird der Präsident nicht nur als Erschaffer (Saparmurat Nijasow) oder als Bewahrer (Berdimuhamedow) dieses Nationalstaates, sondern auch als Verkörperung der Einheit von Staat und Nation inszeniert. Zur Verdeutlichung dieses hochgesteckten Anspruchs wird der Präsident in Ehrentiteln u.a. als „Großer Vater der Turkmenen" (*„Beýik Türkmenbaşy"*: Nijasow) oder als „hochehrenwerter Präsident, Beschützer der Nation" (*„Hormatly Prezident, Arkadag"*: Berdimuhamedow) bezeichnet.
Zur persönlichen Legitimation des Amtsinhabers wird dieser als Nachfahre bedeutender Figuren der turkmenischen Geschichte präsentiert. So zählt nach der offiziellen Darstellung der legendäre Gründervater der turkmenischen Nation, Oghus Khan, ebenso zu den Vorfahren Nijasows wie beispielsweise Alexander der Große. Daneben werden auch die unmittelbaren persönlichen Vorfahren integriert. Als bedingungslose Patrioten und vorbildliche Familienmenschen dargestellt, verkörpern sie zentrale Tugenden der national-turkmenischen Ideologie. Zugleich eröffnen sie der Bevölkerung Möglichkeiten zur individuellen Identifikation, die der als übermenschlich dargestellte Präsident selbst nicht ermöglicht. Weitere Begründungen für die Legitimität der Macht des Präsidenten werden aus seinen als überlegen bezeichneten geistigen Fähigkeiten hergeleitet. Demonstriert werden diese vermittels seiner zahlreichen, vorgeblich global rezipierten wissenschaftlichen und philosophischen Abhandlungen. Auch werden über die Medien zahlreiche präsidiale Ratschläge verbreitet, die zur Verbesserung sämtlicher – teils trivial erscheinender – Bereiche des Lebens beitragen sollen. Die Relevanz der Ratschläge wird dadurch untermauert, dass der Präsident stets von hochrangigen Mitarbeitern begleitet wird, die seine Äußerungen in Notizheften mitschreiben. Ergänzend wird der Präsident als eine in nahezu allen vorstellbaren Fachrichtungen und Disziplinen überlegen agierende Person inszeniert. So wird Berdimuhamedow als Sieger in Wettkämpfen verschiedenster Sportarten gezeigt, lässt sich als erfolgreicher Chirurg feiern oder singt zu seinem Geburtstag vor tausenden jubelnder Zuhörer selbst komponierte Lieder und spielt hierzu Gitarre und Akkordeon.

Demonstration präsidialer Macht und populärer Unterstützung

Einen breiten Raum nimmt die Darstellung präsidialer Macht ein. Um einer potenziellen Infragestellung zuvorzukommen, umgibt sich der Präsident mit

zahlreichen Insignien der Macht und lässt sich mit vielfältigen Ämtern und Positionen ausstatten und als landesweit geradezu allgegenwärtige und allzuständige Person darstellen. Dass Berdimuhamedow der unmittelbaren Visualisierung seiner Macht größte Bedeutung beimisst, kommt in den zahllosen unter seiner Herrschaft entstandenen Monumentalbauten – allen voran der von drei vergoldeten Kuppeln gekrönte Präsidentenpalast im Zentrum von Aschgabat – sinnfällig zum Ausdruck.
Mit dem Ziel, einen in allen Alters- und Volksgruppen gleichermaßen populären Präsidenten darzustellen, um so das bereits skizzierte Demokratiedefizit zu kompensieren, kommen verschiedene Mittel zum Einsatz: Huldigungen durch Vertreter von Organisationen, Einrichtungen und Unternehmen werden aufwändig in Szene gesetzt, anlässlich von Wahlen wird demonstrativ auf die außerordentlich hohe Wahlbeteiligung hingewiesen oder der Präsident wird auf zahllosen Plakatwänden vor dem Hintergrund jubelnder oder mit ihm schreitender Menschenmengen gezeigt. Die Bevölkerung ist gleichermaßen Zielgruppe des Personenkults wie für dessen Erzeugung instrumentalisiertes Objekt.

Der Kult als strategische Ressource

Binnen kürzester Zeit nach dem Tod Nijasows im Dezember 2006 wurde der um ihn betriebene Personenkult ohne weitere Erklärung durch den sich rasch um Berdimuhamedow entwickelnden Kult ersetzt. Trotz des bis dahin weltweit fast beispiellosen Ausmaßes der Verehrung Nijasows wurde offenbar davon ausgegangen, dass die plötzliche Einstellung des zuvor omnipräsenten Kultes in Bezug auf die innere Sicherheit und Ordnung folgenlos bleiben würde. Das lässt vermuten, dass den verantwortlichen Organisatoren die fehlende Kongruenz von Behauptung und Realität bewusst gewesen sein muss. Daraus kann wiederum gefolgert werden, dass das Ziel, auf das der Kult ausgerichtet ist, zumindest teilweise weniger die Bevölkerung als vielmehr der Präsident selbst ist.
Im hierarchisch organisierten, streng auf den Präsidenten ausgerichteten wirtschaftspolitischen Gefüge des Landes besteht für interne wie externe Akteure eine der ganz wenigen Möglichkeiten, politischen Einfluss zu gewinnen oder Zugang zu finanziellen Mitteln zu erhalten, darin, die Aufmerksamkeit des Herrschers zu erlangen. In einer Perversion der „Ökonomie der Faszination“[17] konkurrieren daher verschiedenste Akteure um die Aufmerksamkeit des Präsidenten. Sich in der Demonstration ihrer Verehrung gegenseitig überbietend, veranlassen sie z.B. die Übersetzung seiner Bücher in verschiedene Sprachen, perfektionieren das Einstudieren aufwändiger Choreografien anlässlich der zahlreichen Nationalfeiertage, loben Preise und Wettbewerbe in seinem Namen aus und finanzieren die Anfertigung wie auch die Anbrin-

17 Heiko Schmid, Economy of Fascination. Dubai and Las Vegas as Themed Urban Landscapes, Berlin/Stuttgart 2009.

gung von Plakaten mit seinem Abbild und seinen Zitaten. In der Hoffnung auf Gelder für neue Schulen oder neue Straßen – oder auf Beförderung der eigenen politischen Karriere – bitten die Bürgermeister von Ortschaften und Gemeinden um die Ehre, diese nach dem Präsidenten oder seinem Lieblingspferd umbenennen zu dürfen. Zumindest in Teilen wird der Personenkult hierdurch letztlich zur strategischen Ressource für jeden in Turkmenistan, der nach Einfluss oder Geld strebt. Um internationalen Unternehmen die Aufnahme und Pflege von Wirtschaftskontakten zu erleichtern, wurden im Ausland Lobbyverbände gegründet, die sich auf diese Form der Aufmerksamkeitsgenerierung spezialisiert haben.
Bei differenzierter Betrachtung erscheint der Personenkult daher als ein in gewisser Weise widersprüchlicher Bestandteil des turkmenischen Regierungsstils.

Nation-Building

Turkmenistans umfassendes Nation-Building-Programm dient nicht nur dazu, eine untrennbare Verbindung zwischen Nation und Präsident zu schaffen, sondern soll auch den turkmenischen Nationalstolz fördern. Zugleich wird hierüber ein deutlicher Wille zur Abgrenzung sowohl zu den Nachbarvölkern als auch zu den ethnischen Minderheiten im eigenen Land zum Ausdruck gebracht. Im Hintergrund steht dabei die Feststellung, dass der turkmenische Nationalstaat unverzichtbare Voraussetzung für den Herrschaftsanspruch des Präsidenten ist.
Hierzu wird großes Gewicht auf die Verknüpfung der heutigen Landesgrenzen mit der als uralt dargestellten turkmenischen Nation gelegt und das Territorium des modernen Turkmenistans – in völliger Leugnung der sowjetischen Grenzziehungspolitik – als die bereits seit etwa 5.000 Jahren von der geeinten turkmenischen Nation bewohnte „heilige Erde“ bezeichnet.[18] Schwierigkeiten bei der Identifikation historischer Belege für diese Behauptung weiß die Regierung zu ihrem Vorteil zu nutzen, indem sie willkürlich gewählte Ereignisse und größtenteils mythologische oder historisch zumindest umstrittene Figuren zu Kernelementen und zentralen Akteuren der turkmenischen Geschichte macht. Umstände und Abläufe ignorierend, die nicht mit dem offiziellen Geschichtsbild in Einklang zu bringen sind, werden hierzu sämtliche Ereignisse auf turkmenischem Boden unmittelbar mit der überlegenen turkmenischen Nation und ihrem Streben nach Einigkeit verknüpft. Der gegenwärtige Herrscher schließlich wird als Resultat und Höhepunkt der streng linear aufgebauten turkmenischen Geschichte inszeniert.
Zur Unterstützung des Anspruchs auf einen Jahrtausende alten turkmenischen Nationalstaat wird die nomadisch geprägte Geschichte weitgehend ausgeblendet und nomadische Traditionen werden auf folkloristische Elemente

18 Vgl. Saparmyrat Turkmenbaschy, Ruchnama. Das goldenen Buch der Turkmenen, Aschgabat 2005.

reduziert. In Negierung der tatsächlichen Gegebenheiten wird lediglich die Sesshaftigkeit als typischer Ausdruck der hochwertigen turkmenischen Kultur betont.
Diese offizielle Darstellung der Geschichte Turkmenistans wird vornehmlich über die Medien sowie insbesondere über die Bildungseinrichtungen des Landes verbreitet. Abweichende Ansichten werden nicht geduldet, eine inhaltliche Diskussion wird nicht geführt.
Zugleich werden bestimmte Eigenschaften und Errungenschaften als spezifisch turkmenisch definiert, zu deren Vermittlung national-turkmenische Traditionen und Werte ins Zentrum der Inszenierungen gestellt werden. So schrieb Präsident Nijasow, das „der Turkmene […] erhaben [ist], weil er einem Volk angehört, das Werte schafft."[19] Als Beleg hierfür nennt er vorgeblich turkmenische Leistungen, wie z.B. die Erfindung des Rades, den weltweit erstmaligen Anbau von Weizen oder die Einführung des Monotheismus. Besondere Bedeutung wird dem turkmenischen Teppich beigemessen, für den die eingewebten typischen Stammeszeichen (*Göl*) kennzeichnend sind. Gemeinsam dargestellt symbolisieren die *Göl* der fünf sogenannten Hauptstämme die Einigkeit der turkmenischen Nation. Derartige Darstellungen finden sich u.a. auf der turkmenischen Flagge und dem Wappen des Präsidenten. Da die Bevölkerung tatsächlich aus weit mehr Stämmen zusammengesetzt ist und die fünf Hauptstämme zu keinem Zeitpunkt offiziell definiert wurden, kommt den *Göl* in vieler Hinsicht die Funktion eines Platzhalters zu, von dem sich alle Turkmenen angesprochen fühlen können. Zur Vergegenwärtigung der nationalstaatlichen Einheit wurden zahlreiche Symbole eingeführt, die die genannten Werte und kulturellen Errungenschaften aufgreifen. In Abstraktion der fünf *Göl* werden diese oft in Fünfergruppen dargestellt.
Darüber hinaus wurden zahllose die Einheit der Nation symbolisierende Monumente errichtet und zahlreiche Ortschaften und Straßen entsprechend umbenannt. Zur Verdeutlichung der nationalen Einheit hat Präsident Berdimuhamedow auch eine Verschärfung der Kleiderordnung durchgesetzt: Turkmenen sind gehalten, ausschließlich als turkmenisch geltende Kleidung zu tragen.
Um der Thematisierung von Konflikten aus dem Weg zu gehen, die sich aus der Diskrepanz zwischen den hier skizzierten offiziellen Darstellungen und der Realität ergeben, folgt die Regierung einem strikt essenzialistischen Nationalbegriff, in dem alles, was die turkmenische Nation auszeichnet, als überzeitlich und unveränderbar dargestellt wird. Eine der Konsequenzen dieser Politik ist der Umstand, dass ethnische Minderheiten grundsätzlich nur die Wahl zwischen bedingungsloser Anpassung und politischer, ökonomischer und kultureller Marginalisierung haben.

19 Ebenda, S. 73.

Das Handeln der turkmenischen Regierung offenbart ein tief verwurzeltes Misstrauen gegenüber der eigenen Bevölkerung. In Verkennung der Potenziale für die Weiterentwicklung ihres Staatswesens räumt die Regierung der Bevölkerung weder die Möglichkeit zur freien Entscheidung noch die Gelegenheit zur freien Meinungsäußerung ein, sondern sieht in ihr vielmehr einen Risikofaktor. Entsprechend beansprucht die Regierung die völlige Kontrolle. Mehr als zwei Jahrzehnte nach Erlangung der Unabhängigkeit kann die visuell oft imposante Demonstration des herrschaftlichen Machtanspruchs jedoch nicht länger darüber hinwegtäuschen, dass mit der innenpolitischen Stabilität eine weitgehende Stagnation in nahezu allen Bereichen des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens einhergeht. Das allgegenwärtige Repressionssystem weist nicht nur die fatale Tendenz zur Unterdrückung jeglicher Problemlösungsansätze auf, sondern birgt möglicherweise auch bereits den Keim für langfristige Instabilität in sich. Insbesondere die Folgen der selbst gewählten Isolation, der fehlgeleiteten Bildungspolitik und des weitgehenden Verzichts auf eine Modernisierung der Infrastruktur sowie die von planwirtschaftlich-rentierstaatlichen Mechanismen geprägte Wirtschaftspolitik und die auf Stammeszugehörigkeit beruhende Personalpolitik stellen eine erhebliche Hypothek für den Fortbestand des gegenwärtigen Systems dar.
Aus diesem Grunde kann die Regierung ihre Fähigkeit zum Machterhalt nicht länger als einzigen Maßstab für ihren Erfolg betrachten. Will das Regime seine Macht langfristig sichern, muss es der Bevölkerung die Möglichkeit zur Artikulation bestehender Probleme und Konflikte geben.[20] Zwar sind die hierzu nötigen Reformen für einige der gegenwärtigen Entscheidungsträger mit dem Risiko des Machtverlustes verbunden. Da eine unveränderte Fortsetzung des gegenwärtigen Vorgehens allerdings unvermeidlich zum Kollaps des Gesamtsystems führen würde, erscheinen Reformen auch im Interesse der Machthaber unausweichlich. Der Erhalt der Macht kann langfristig nur gelingen, wenn die selbstgewählte internationale Isolation bei gleichzeitiger Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bevölkerung beendet wird.

20 Ein Beispiel für das auch in Turkmenistan vorhandene drängende Bedürfnis nach freier Meinungsäußerung und der Artikulation bestehender Probleme ist ein vom Autor im Mai 2009 östlich der Innenstadt von Aschgabat (37°55’38.02‘‘N/58°24’45.50‘‘O) gesehenes und dokumentiertes Graffito eines unbekannten Künstlers: Für mehrere Stunden war dort in großen blauen Buchstaben auf einer Betonwand entlang eines viel genutzten Fußweges zu lesen: „Punk’s not DeⒶD“.

Graeme Currie

Ausgeträumt: das schottische Unabhängigkeitsreferendum von 2014

Einführung

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dem Referendum, das am 18. September 2014 in Schottland abgehalten wurde. Darin wurde die schottische Bevölkerung gefragt: „Soll Schottland ein unabhängiger Staat sein?" Das Referendum scheiterte, 55 Prozent der Wähler lehnten die Unabhängigkeit ab.[1]

Das schottische Unabhängigkeitsreferendum von 2014 kann unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden. Ich werde mich vor allem auf zwei Aspekte konzentrieren: zum einen auf die breite Unabhängigkeitsbewegung, verstanden als ein Zusammenschluss von Kräften, Individuen und Gruppen, die sich unter einem unabhängigen Schottland ein anderes Land als das gegenwärtige Schottland vorstellen. Zum anderen möchte ich auf die aus meiner Sicht wichtigsten Gründe für das Scheitern des Referendums eingehen, die in einigen entscheidenden Schwächen der Vorschläge, die die von der *Scottish National Party* (SNP) angeführte offizielle Unabhängigkeitskampagne (*„Yes Scotland"*) für die Gestaltung der Unabhängigkeit vorgelegt hatte, zu finden sind.

Zunächst möchte ich jedoch den Kontext und einige Hintergründe des Referendums erläutern.

Wieder eine Nation werden

Der unmittelbare Anlass für die Forderung nach einem Referendum war die Parlamentswahl im Jahr 2011, bei der die SNP in Schottland die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate erlangte. Ein Unabhängigkeitsreferendum war ein Wahlversprechen der SNP gewesen, die nun in der Lage war, es auch zu erfüllen. Die britische Regierung fügte sich, und am 15. Oktober 2012 wurde das Abkommen von Edinburgh unterzeichnet, in dem „die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Regierung Schottlands […] darin übereingekommen [sind] zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass ein Referendum über die schottische Unabhängigkeit stattfinden kann".[2]

---

1 Insgesamt stimmten 55 Prozent der Wähler (2.001.926) mit „Nein", 45 Prozent (1.617.989) mit „Ja". Die Wahlbeteiligung lag bei 84,5 Prozent.

2 Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland, Edinburgh, 15. Oktober 2012, unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313612/scottish_r

Jedoch liegen die Ursachen des Referendums natürlich viel tiefer. Die älteste davon ist die Vorstellung, dass Schottland ein „Land“ ist, eine „historische Nation“, ein ehemaliges eigenständiges Königreich. Ohne dieses historische Vermächtnis wäre die Entstehung einer Unabhängigkeitsbewegung wohl kaum vorstellbar. Obwohl das historische Argument von den Unterstützern der Unabhängigkeit während der Kampagne zumeist heruntergespielt wurde, ist es so gut wie undenkbar, dass ohne diesen Hintergrund eine Sezessionsbewegung hätte entstehen können.[3]

Ein weiterer grundlegender Faktor ist das in Schottland anzutreffende ausgeprägte Gefühl nationaler Identität. Hinsichtlich der angeblichen Unterschiede zwischen den Schotten und der übrigen britischen Bevölkerung in Bezug auf Werte und Einstellungen wurde während der Kampagne vieles behauptet und vieles widerlegt.[4] Was die Frage der Identität betrifft, dürfte jedoch kaum zu bestreiten sein, dass sich die Menschen in Schottland eher als Schotten denn als Briten betrachten. Umfragen aus dem Jahr 2011 zufolge verstehen sich 75 Prozent der Schotten – wenn sie sich entscheiden müssten – als schottisch und nur 15 Prozent als britisch. In England bezeichneten sich 42 Prozent als englisch und 43 Prozent als britisch.[5] Trotz des mehrheitlichen Bekenntnisses zu der Bezeichnung als „Schotten“ spiegelt sich das Ergebnis nicht in der Unterstützung für die Unabhängigkeit wider. Diese hatte sich zuletzt zwischen 25 und 40 Prozent eingependelt und erwies sich nur höchst selten als mehrheitsfähig.[6]

In den 307 Jahren der Existenz des Vereinigten Königreichs war die Agitation für einen Austritt Schottlands aus der Union niemals stark genug gewesen, um einen solchen Schritt realistisch erscheinen zu lassen – bis heute. Was hat sich also verändert? Die ersten Wahlerfolge der SNP Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre fielen mit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zusammen, der Vorgänge-

---

eferendum_agreement.pdf (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Schottlands Status innerhalb des Vereinigten Königreichs ist recht interessant. Am bemerkenswertesten ist dabei, dass es sich beim Vereinigten Königreich zwar um einen unitären Staat handelt, Schottland aber schon immer mehrere wichtige Institutionen einer eigenen Staatlichkeit besaß, wie etwa die presbyterianische Kirche Schottlands, das schottische Recht (ein Mischsystem aus einem Zivilrecht „kontinentalen“ Stils und einem Gewohnheitsrecht nach englischem Vorbild) sowie ein eigenes Bildungswesen. Während der Debatten um das Referendum wurde sowohl von Befürwortern der Unabhängigkeit als auch von ihren Gegnern auf diese Unterschiede hingewiesen. Erstere sahen darin den Beweis dafür, dass Schottland eindeutig ein eigenständiges Land ist, das die Unabhängigkeit verdient; Letztere sahen darin den Beleg dafür, dass Schottland seine Besonderheiten sehr wohl auch innerhalb der bestehenden Union bewahren kann.

4 Beispielsweise bezüglich der Frage, ob Schottland stärker proeuropäisch oder stärker linksgerichtet ist als das Vereinigte Königreich als Ganzes.

5 Vgl. Government Office for Science, Future Identities. Changing identities in the UK: the next 10 years, London 2013, S. 9-10, 13-14, unter: https://www.gov.uk/government/publications/future-identities-changing-identities-in-the-uk.

6 Ein Überblick über verschiedene Umfragen aus der Zeit zwischen der Konstituierung des schottischen Parlaments 1999 und dem Unabhängigkeitsreferendum ist zu finden unter: http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence.

rin der Europäischen Union (EU), und der Entdeckung großer Ölvorkommen in den (überwiegend schottischen) Gewässern des Vereinigten Königreiches. Das war kein Zufall: Der Slogan „Es ist Schottlands Öl“ war der Hauptschlachtruf der SNP in den 70er Jahren. Später lautete er „Unabhängigkeit in Europa“.

Zu jener Zeit war auch der Niedergang Großbritanniens als Großmacht am deutlichsten zu beobachten. Während sich das Vereinigte Königreich auf der Suche nach einer neuen (postimperialen und postindustriellen) Rolle in der Welt befand, entwickelte die Idee einer schottischen Selbstverwaltung (Autonomie oder vollständige Unabhängigkeit) eine Eigendynamik, die sie zuvor – als Britannien die Meere beherrschte – nie hatte.

Diese Reaktion auf den imperialen und industriellen Abstieg sowie die Aussicht auf Wohlstand durch Öl und den Erfolg als kleine Nation in der EWG/EU haben sicherlich dazu beigetragen, dass der schottische Nationalismus einen regelrechten Boom erlebte.[7] Entscheidend für die Herausbildung einer breiteren Unabhängigkeitsbewegung, wie sie 2014 offenkundig wurde, war jedoch – vielleicht paradoxerweise – ein Phänomen, das oft als das Mittel bezeichnet wird, mit dem das Vereinigte Königreich seinen Niedergang nach dem Zweiten Weltkrieg überwunden hat, nämlich das wichtigste politische Phänomen in den letzten 40 Jahren der Geschichte Großbritanniens: der Thatcherismus.

Unabhängig davon, wie man zu der Politik der konservativen Regierungen im Vereinigten Königreich zwischen 1979 und 1997 steht, gibt es einen breiten Konsens darüber, dass die drakonische Reform des Gewerkschaftsrechts, die systematische Zerstörung der Bergbauindustrie (und großer Teile der Schiffsbau- und Stahlindustrie), der Start des umfangreichsten Privatisierungsprogramms, das es je gab, die Deregulierung der Finanzdienstleistungen, der Abbau von Elementen des Sozialstaats sowie der gescheiterte Versuch, eine auf Aktienbesitz beruhende „Unternehmerwirtschaft“ aufzubauen, die einschneidendste Veränderung in der Nachkriegsgeschichte Großbritanniens darstellen.

Diese Politik war im gesamten Vereinigten Königreich umstritten, vor allem aber in Schottland. Dort zeigte sich die Unbeliebtheit der *Conservative Party* an dem Stimmeneinbruch während ihrer 18-jährigen Regierungszeit. Die Zahl der schottischen *Tory*-Abgeordneten sank von 22 der 72 Sitze im Jahr 1979 (31,4 Prozent der Stimmen) auf null von 72 im Jahr 1997 (17,5 Prozent). Bei allen darauffolgenden Wahlen konnte lediglich ein einziger konservativer Abgeordneter aus einem schottischen Wahlkreis einen Sitz in Westminster erlangen.

Meine These lautet – wie ich später noch ausführlicher darstellen werde –, dass dieser Zeitraum der entscheidende Faktor für die Herausbildung einer

7 In der schottischen Politik wird der Begriff „nationalistisch“ häufig wertneutral benutzt, um die Anhänger der SNP (bzw. der Unabhängigkeit im Allgemeinen) zu beschreiben. Soweit nicht anders angegeben, verwende ich das Wort in dieser Bedeutung.

breiten Volksbewegung und einer ebensolchen politischen Bewegung war, die 2014 beinahe zur Unabhängigkeit Schottlands geführt hätten.
Vom Zusammenbruch des schottischen Konservatismus[8] profitierte zunächst die *Labour Party*. Jedoch hat die Unzufriedenheit mit *Labour* in den letzten Jahren auch in Schottland zugenommen. Viele haben den Eindruck, dass sich die Partei unter Tony Blair und Gordon Brown weit von ihren sozialistischen Wurzeln entfernt hat, um im gesamten Vereinigten Königreich wählbar zu sein. Darüber hinaus boten die überwältigende *Labour*-Mehrheit im Stadtparlament von Glasgow und die anhaltende große Armut in der größten Stadt Schottlands der SNP die Gelegenheit, der *Labour Party* ihren selbstgefälligen Parteiapparat vorzuwerfen.[9] Und es ist in der Tat bemerkenswert, dass zu den vier *Council Areas*, in denen eine Mehrheit für die Unabhängigkeit gestimmt hat, einstige *Labour*-Hochburgen wie Glasgow oder Dundee gehörten.
Die größte verfassungsrechtliche Änderung in der politischen Geschichte Schottlands seit 1707 wurde jedoch von der britischen *Labour*-Regierung herbeigeführt, die auf der Grundlage des Dezentralisierungsreferendums von 1997 im Jahr 1999 das schottische Parlament schuf. Die Vorhersage des damals mit der Vorbereitung von *Labours* Dezentralisierungsplänen beauftragten Schattenministers für Schottland George Robertson, die Dezentralisierung werde „dem Nationalismus den Garaus machen",[10] erwies sich allerdings als gänzlich falsch. Während die *Labour Party* das Parlament in Edinburgh (*„Holyrood"*) anfangs noch dominiert und von 1999 bis 2007 in den Koalitionsregierungen mit den Liberaldemokraten die führende Rolle gespielt hatte, ging die SNP aus den Parlamentswahlen von 2007 als stärkste Partei hervor und bildete eine Minderheitsregierung. Bei den Parlamentswahlen im Jahr 2011 führte die Wahrnehmung, dass die SNP kompetente Regierungsarbeit leistete, in Verbindung mit massiven Stimmenverlusten der Liberaldemokraten und der *Labour Party* (Erstere hatten erheblich an Popularität eingebüßt, seit sie 2010 in Westminster eine Koalition mit den Konservativen eingegangen waren) dazu, dass die SNP sich die Mehrheit der Sitze im schottischen Parlament sichern konnte – etwas, was zuvor oftmals als unmöglich bezeichnet worden war.
In jüngster Zeit haben die Sparpolitik und die in Schottland extreme Unbeliebtheit der von David Camerons Konservativen angeführten Regierungskoalition – die immer wieder als besonders elitäre Gruppe innerhalb der ohnehin schon elitären Welt der britischen Politik verhöhnt wurde – die Desillusionierung über die britische Politik noch weiter vorangetrieben. Die SNP war nun in der Lage, die Unzufriedenheit mit dem „System Westminster" voll auszunutzen und für die Unabhängigkeit zu werben. Zugute kamen ihr dabei

8 Die Konservative Partei in Schottland heißt offiziell *Conservative and Unionist Party*.
9 Eine knappe Erörterung der Krise von *Labour* in Schottland findet sich z.B. unter: http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/20/will-scotland-go-independent.
10 Vgl. How Bulldog Brown Could Call Salmond's Bluff, in: The Scotsman, 6. Mai 2007, unter: http://www.scotsman.com/news/how-bulldog-brown-could-call-braveheart-salmond-s-bluff-1-1418942.

nicht nur die eigene Effektivität bei der Regierungsführung, sondern auch der Mangel an glaubwürdigen Alternativen – mit einer *Labour Party*, die fast so weit vom Volk entfernt wirkte wie die Konservativen, und einer Liberaldemokratischen Partei, deren Wahlaussichten sich drastisch verschlechtert hatten.
Kurzum: Gestützt auf das historische Vermächtnis nationaler Staatlichkeit, ein starkes Gefühl nationaler Identität und eine tiefe Desillusionierung über die britische Politik, befand sich die SNP in einer guten Ausgangsposition für die Forderung nach einem Unabhängigkeitsreferendum. Die Heterogenität der breitgefächerten Unabhängigkeitsbewegung – das Bündnis von Nationalisten und anderen Befürwortern der Unabhängigkeit, von denen die meisten im weitesten Sinne als „links" bezeichnet werden können – steht im Mittelpunkt des nächsten Abschnitts.

Unendlich viele Vorstellungen von Schottland

> *„Ich schlage vor, eine Nation so zu definieren: Sie ist eine imaginäre politische Gemeinschaft."*
>
> Benedict Anderson[11]

> *„Arbeite so, als lebtest du in den frühen Tagen einer besseren Nation."*
>
> Alasdair Grey[12]

Wenn Nationen imaginäre Gemeinschaften sind, dann ist eine Unabhängigkeitsbewegung ein Raum, in dem die Vorstellungen von „Nation" grenzenlos sind. Die Unabhängigkeitsbewegung war ein heterogenes Bündnis, an dem sich ganz unterschiedliche Akteure unter dem von der SNP geführten *„Yes-Scotland"*-Banner beteiligten, dem aber auch unabhängige Organisationen wie z.B. *Radical Independence* angehörten.
Gruppierungen, die im alltäglichen britischen (oder schottischen) politischen Geschehen eher als „Randgruppen" bezeichnet würden – also Parteien, die normalerweise nicht darauf hoffen würden, in einem der nationalen Parlamente vertreten zu sein –, spielten in dem Referendum eine deutlich prominentere Rolle als sonst. Eines der am meisten diskutierten Themen im Zusammenhang mit dem Referendum war, dass es dazu geführt hatte, dass das politische Engagement der Basis in einem Maße aufblühte, wie man es in den letzten Jahren im Vereinigten Königreich nicht gesehen hatte.
Natürlich sieht jede Gruppierung der Unabhängigkeitsbefürworter in der Unabhängigkeit ein Mittel zur Verwirklichung der von ihr bevorzugten Ziele, sei es die Realisierung der historischen Bestimmung des schottischen Volkes, das Streben nach einer sozialen Demokratie, eine grüne Agenda, oder auch

11 Benedict Anderson, Imagined Communities, London 1983, S. 5-7.
12 Alasdair Gray, Unlikely Stories Mostly, Edinburgh 1983, Frontispiz.

wie im Falle einiger libertärer Befürworter der Unabhängigkeit die Aussicht auf eine liberalkonservative Utopie mit geringer Regulierung, niedrigen Steuern und einem schlanken Staat.[13] Im Großen und Ganzen bestand das Bündnis der Befürworter der Unabhängigkeit jedoch aus Nationalisten und Kräften, die als „reformistisch" charakterisiert werden könnten. Mit Ausnahme des nationalistischen harten Kerns der Bewegung ging es den Unabhängigkeitsbefürworten jedoch nicht um ein „Schottland über alles". Sie wurde vielmehr als ein Mittel zum Zweck angesehen – Reformen, Veränderungen, Demokratie, soziale Gerechtigkeit, grüne Politik und der Bruch mit dem System Westminster, dem britischen Establishment, der in Verruf geratenen alten Politik und der *„Business-as-usual"*-Haltung.

Ungeachtet dessen, ob die sozialdemokratische Positionierung der SNP einer genaueren Prüfung standhielte oder nicht und ob sie aus Überzeugung oder Opportunismus herrührt, ist es der Partei gelungen, ein Image aufzubauen, in dem sich traditionelle nationalistische Anliegen wie Autonomie mit aktuellen Sorgen hinsichtlich Demokratie, Wohlfahrt, Sparpolitik und Ungleichheit vermengen. Es ist der SNP in den letzten Jahren zweifellos gelungen, sich als diejenige Partei darzustellen, die die Lücke füllt, die durch den Rechtsruck der britischen *Labour Party* entstanden ist.

Die SNP ist natürlich keineswegs nur eine linke Partei, sondern hat auch als eine effektiv regierende Partei der Mitte eine gewisse Anziehungskraft erworben, was sie erfolgreich mit ihrem Anspruch verbindet, Vertreterin einer radikalen Alternative in der politischen Landschaft des Vereinigten Königreichs zu sein. Dieses Paradoxon – dass die SNP sowohl erfolgreiche Regierungspartei als auch der Außenseiter sein kann, der eine radikale Alternative zum Status quo anbietet – ist eine unerwartete Folge der Dezentralisierung.

Neben der SNP wurde die *Yes-Scotland*-Kampagne auch von der *Scottish Socialist Party* (SSP) und der *Scottish Green Party* unterstützt. Zu den bekanntesten zivilgesellschaftlichen Organisationen des Bündnisses gehörten *Radical Independence* (eine Dachorganisation, in der zahlreiche Organisationen und Initiativen vertreten waren, darunter auch die Grünen und die SSP), *National Collective* (hauptsächlich Schriftsteller, Künstler und Schauspieler) sowie die *Jimmy Reid Foundation* (und ihr Ableger *Common Weal*, der zahlreiche Publikationen herausbrachte, in denen es um verschiedene Aspekte des Lebens und der Politik in einem Schottland nach der Unabhängigkeit ging). Hinzu kamen mehrere prominente politische *Websites*, wie etwa die republi-

13 Auch wenn es sich dabei um eine Minderheit innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung handelt, gibt es doch Anhänger solcher Ansichten, wie etwa die Gruppierung *„Wealthy Nation"*, siehe: http://www.wealthynation.org. In der *Mainstream*-Debatte kamen Ansätze dieser Art am deutlichsten in dem Vorschlag der SNP zur Senkung der Körperschaftssteuer (um drei Prozent) zum Ausdruck sowie in der Nähe zwischen dem Ersten Minister Alex Salmond und Großunternehmern wie Donald Trump, Rupert Murdoch und dem schottischen Unternehmer – und Aktivist gegen die Rechte von Homosexuellen – Brian Souter. Vgl. Ian Dunt, The right-wing business tycoons behind Alex Salmond's independence campaign, Politics.co.uk, 15. September 2014, unter: http://www.politics.co.uk/blogs/2014/09/15/the-right-wing-business-tycoons-behind-alex-salmond-s-indepe.

kanische und „links-libertäre“ *Bella Caledonia*[14] und die provokative *Wings over Scotland* (deren durch *Crowdfunding* finanziertes *„Wee Blue Book“* ebenfalls eine wichtige Aktion war).[15]

Eine Äußerung von Robin McAlpine von *Radical Independence* fasst das Wesen dieses Bündnisses treffend zusammen: „Ihnen muss aufgefallen sein, dass die wahre Unabhängigkeitsbewegung mittlerweile kaum von der Bewegung für soziale Gerechtigkeit in Schottland zu unterscheiden ist.“[16] In ähnlicher Weise beschreibt sich *Common Weal* als „eine wachsende Bewegung, die die Vision einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Schottland entwickelt, die sich von der politischen Orthodoxie unterscheidet, die Politik und Wirtschaft in London beherrscht“.[17]

In der breiten Unabhängigkeitsbewegung in Schottland verbindet sich also (mehr oder weniger zufällig) ein historisches Sezessionspotenzial mit einer tiefgreifenden Desillusionierung über die britische („Westminster“-) *Mainstream*-Politik und die großen politischen Parteien. Die Reformbewegung bekam in Schottland einen nationalistischen Anstrich aus dem einfachen Grund, dass Unabhängigkeit hier eine Option ist, die es in England so nicht gibt, wo die weit verbreitete Entfremdung und Desillusionierung nicht zu der Forderung nach Dezentralisierung, Autonomie oder auch nur nach mehr Befugnissen für die lokalen Verwaltungen geführt haben, und wo das deutlichste Beispiel für eine Protestwahl gegen die etablierten Parteien der Anstieg der Unterstützung für die EU- und einwanderungsfeindliche, rechtspopulistische *United Kingdom Independence Party* (UKIP) war.

Themen wie der Spesenskandal des britischen Parlaments, die Angst vor einer Privatisierung des staatlichen Gesundheitssystems (*National Health Service*, NHS), die Folgen der Sparmaßnahmen (die „Schlafzimmersteuer“, *„bedroom tax“* – die Kürzung des Wohngeldes je nach Größe der Wohnung) und vieles mehr verbanden sich mit dem uralten Unabhängigkeitsstreben der SNP auf eine Weise, wie sie im übrigen Vereinigten Königreichs nicht möglich gewesen wäre.

In gewisser Weise hat die Unabhängigkeitsbewegung in Schottland daher viele Gemeinsamkeiten mit anderen heutigen Basisbewegungen und politischen Anti-Establishment-Parteien, wie etwa *Occupy Wall Street* und seine Ableger, *Indignados* und *Podemos* in Spanien und *Syriza* in Griechenland. Diese Bewegungen sind ein Phänomen unserer Zeit, das der tief verwurzelten Entfremdung von und Unzufriedenheit mit dem politischen Establishment entspringt. Dass dieses Phänomen in Schottland in den Ruf nach Unabhängigkeit mündete, ist lediglich ein historischer Zufall.

---

14 Siehe unter: http://bellacaledonia.org.uk.

15 Siehe unter: http://wingsoverscotland.com; http://wingsoverscotland.com/weebluebook.

16 Robin McAlpine, Independence is the Only Option for a Better Scotland, 19. Oktober 2012, Radical Independence Campaign, unter: http://radicalindependence.org/2012/10/19/independence-is-the-only-option-for-a-better-scotland.

17 What is Common Weal?, abgerufen unter: http://www.allofusfirst.org/what-is-common-weal; seit Dezember 2014 nicht mehr online abrufbar.

Doch obwohl es diesem Bündnis von SNP und reformistischen Kräften beinahe gelungen wäre, einen bemerkenswerten Sieg zu erringen, war die Mehrheit der Stimmberechtigten in Schottland nicht von diesem radikalen Weg zu überzeugen gewesen. Die Gründe dafür werde ich im nächsten Abschnitt erörtern.

Einige wenige schwierige Fragen

In diesem Abschnitt werde ich der Frage nachgehen, inwiefern es der Unabhängigkeitskampagne mit ihrem imaginären Nation-Building nicht gelungen ist, auf mehrere wichtige Bedenken der Schotten entsprechend einzugehen, was letztlich zu ihrer Niederlage bei dem Referendum geführt hat.
Natürlich hat der negative Ausgang des Referendums auch andere Ursachen – darunter auch der angebliche „angeborene Konservatismus" der schottischen Wähler, vor allem unter den Älteren und Wohlhabenderen. Auch die häufig geäußerte Unterstellung der Unabhängigkeitsbefürworter, das „britische Establishment" führe eine Propaganda- und Täuschungskampagne, bei der auch die BBC eine entscheidende Rolle spiele, dürfte dazu beigetragen haben. Ich möchte mich jedoch auf drei Gesichtspunkte beschränken, die ich für ausschlaggebend halte:

- die Haltung der SNP zur Frage der Währung eines unabhängigen Schottlands,
- die Haltung der SNP zur Frage der Mitgliedschaft Schottlands in der EU und
- die wirtschaftlichen Konsequenzen einer Unabhängigkeit, vor allem in Bezug auf Schottlands gewaltigen Finanzsektor.

Auch wenn das Pro-Unabhängigkeitsbündnis aus weit mehr Akteuren bestand als nur der SNP, war die schottische Regierungspartei doch das Zentrum, und ihr 650 Seiten starkes *White Paper* „Schottlands Zukunft – Ihr Leitfaden für ein unabhängiges Schottland" war sein wichtigstes Dokument.[18] Während es dem breiten Bündnis freistand, sich eine utopische Zukunft für Schottland auszumalen, musste die SNP-Regierung mit ihrem *White Paper* einen nüchternen Ansatz für die Unabhängigkeit präsentieren. Letztlich ist die Unabhängigkeit nicht daran gescheitert, dass es nicht genügend Vorstellungen von den Möglichkeiten gab, die sich nach einem Ausscheiden aus der Union eröffnen würden – ganz im Gegenteil. Vielmehr konnten entscheidende praktische Elemente des Vorschlags der SNP für die Gestaltung eines unabhängigen Staates die Mehrheit der Bevölkerung nicht überzeugen.

18 The Scottish Government, Scotland's Future – Your Guide to an Independent Scotland, Edinburgh, November 2013, unter: https://www.scotreferendum.com/reports/scotlands-future-your-guide-to-an-independent-scotland.

Zwei Länder, eine Währung?

Die Frage, welche Währung ein unabhängiges Schottland haben würde, beherrschte die Debatte von der Veröffentlichung des *White Paper* im November 2013 an bis zu der zweiten Fernseh-Diskussion zwischen dem SNP-Vorsitzenden und Erstem Minister Schottlands Alex Salmond und dem Vorsitzenden der *„Better-Together"*-Kampagne für den Verbleib Schottlands im Vereinigten Königreich, Alistair Darling, einem *Labour*-Abgeordneten und früheren Schatzkanzler in der Regierung von Gordon Brown, am 25. August 2014 – nur 24 Tage vor dem Referendum.
Das *White Paper* und die Haltung der schottischen Regierung stützten sich auf die Empfehlung der *Fiscal Commission Working Group*, dass ein unabhängiges Schottland im Rahmen einer Währungsunion das britische Pfund beibehalten solle (wodurch Schottland auch ein Mitspracherecht bei der *Bank of England* erhielte). In der Zusammenfassung des *White Paper* heißt es:

> „Das Pfund ist ebenso Schottlands Währung wie die des übrigen Vereinigten Königreichs.
> Die aus Experten zusammengesetzte *Fiscal Comission Working Group* ist zu dem Schluss gekommen, dass es für ein unabhängiges Schottland und das übrige Vereinigte Königreich am besten wäre, das Pfund Sterling als Teil des Sterling-Gebiets beizubehalten.
> Die schottische Regierung stimmt dieser Einschätzung zu. Die Beibehaltung des Pfund Sterling wird Unternehmen und Bürgern Kontinuität und Sicherheit gewährleisten. Ein unabhängiges Schottland wird einen substanziellen Beitrag zum Sterling-Gebiet leisten. Wir werden daher das Pfund in einem unabhängigen Schottland beibehalten."[19]

Andere Optionen – der Euro, eine unabhängige Währung, eine unilaterale Verwendung des Pfunds – wurden zwar in Betracht gezogen (und von einigen Anhängern der breiteren Unabhängigkeitsbewegung auch bevorzugt), die schottische Regierung legte sich jedoch darauf fest, dass ein unabhängiges Schottland Teil einer Währungsunion würde.
Das größte Problem hierbei war, dass eine Währungsunion die Zusammenarbeit mit der britischen Regierung erfordert – was die Reaktion der *Better-Together*-Kampagne deutlich zeigte. Als die wichtigsten britischen Parteien (Konservative, *Labour*, Liberaldemokraten) allesamt verkündeten, dass eine Währungsunion ihrer Ansicht nach nicht im Interesse des Vereinigten Königreichs sei und dass sie eine solche ablehnten, geriet die Debatte in eine höchst unproduktive rhetorische Pattsituation, in der die Führung von *Yes Scotland* den britischen Parteien vorwarfen, zu bluffen, während *Better Together* und die drei großen britischen Parteien bis zum Überdruss darauf pochten, dass die SNP einen „Plan B" bekanntgeben müsse.

19 Ebenda., S. 7.

Unabhängig davon, ob der Vorwurf, die britischen Parteien hätten geblufft, zutrifft oder nicht, besteht kein Zweifel daran, dass die Diskussion über eine Währungsunion das *Better-Together*-Lager gestärkt hat. Überzeugte Unabhängigkeitsbefürworter unterstellten den Westminster-Parteien weiterhin Unehrlichkeit und es gelang der Unabhängigkeitsbewegung nicht, der Ablehnung einer Währungsunion durch die britischen Parteien etwas entgegenzusetzen. So konnten neutrale Beobachter nur den Eindruck gewinnen, dass dieser wesentliche Aspekt der Unabhängigkeit Schottlands – milde ausgedrückt – nicht gründlich durchdacht war.

Warum hat die SNP einen solchen Kurs verfolgt und darauf beharrt, dass die britischen Parteien bluffen, und erst in allerletzter Minute eingeräumt, dass eine Alternative zu einer Währungsunion vielleicht notwendig sein könnte, falls ein positives Abstimmungsergebnis nicht zu Verhandlungen über eine Währungsunion führen sollte? Ein meiner Ansicht nach überzeugendes Argument lautet, dass die SNP angesichts des zähen Ringens um eine Mehrheit für eine Sezession genau wusste, dass die schottische Bevölkerung Angst vor der Ungewissheit haben würde, die eine unilaterale Verwendung des Pfunds ohne eine Währungsunion ebenso mit sich brächte wie die Einführung des von Problemen geplagten Euros oder die Schaffung einer neuen Währung.[20] Im Grunde genommen bestand die Strategie der SNP hier – wie auch in vielen anderen Fragen[21] – darin, die Unabhängigkeit als etwas darzustellen, das kaum „Betriebsstörungen" mit sich bringen würde (dasselbe gilt auch für die Haltung der SNP zu einer EU-Mitgliedschaft, siehe unten). Angesichts dessen, was man normalerweise unter Unabhängigkeit versteht, ist dies ein recht paradoxer Ansatz. So wie Salmond auf fast schon peinliche Weise auf einer Währungsunion beharrte, liegt die Vermutung nahe, dass die SNP bzw. *Yes Scotland* ganz genau wusste, dass der „Angstfaktor" ein kritisches Ausmaß annehmen würde, sollte die Stabilität des Pfund Sterling keine Rolle mehr spielen. Taktisch gesehen konnten der Erste Minister und sein Team auch nicht viel tun, da die Alternativen in der schottischen Bevölkerung eher unbeliebt waren.

In den letzten Wochen der Kampagne hatte das *Yes-Scotland*-Lager mehr oder weniger eingesehen, dass eine Währungsunion wohl vom Tisch war. Die Rückfallposition, das Pfund unilateral beizubehalten, gab den Unabhängigkeitsgegnern die Chance darauf hinzuweisen, dass dies faktisch zu einer Situ-

20 Einer Panelbase-Umfrage zufolge, die am 6. Februar 2014 für die Sunday Times und Real Radio durchgeführt wurde, bevorzugten 46 Prozent der Befragten eine Währungsunion und nur zwölf Prozent eine unilaterale „Sterlingisierung". Elf Prozent favorisierten eine neue schottische Währung und vier Prozent einen Beitritt zur Eurozone (24 Prozent sagten aus, sie seien nicht hinreichend informiert, um eine Entscheidung zu treffen, und vier Prozent gaben keine Antwort). Siehe What Scotland Thinks, Which currency option would be best for Scotland?, unter: http://whatscotlandthinks.org/questions/which-currency-option-would-be-best-for-scotland.

21 Der erste Satz des Abschnitts „Wie die Unabhängigkeit aussehen wird" des SNP-Taschenführers zur Unabhängigkeit lautet: „Ein unabhängiges Schottland wird ziemlich genau so aussehen wie heute." Scottish National Party, Choice: An historic opportunity for our nation, 2012, S. 11.

ation führen würde, in der Schottland *weniger* Kontrolle über die Währungspolitik haben würde als derzeit als Teil des Vereinigten Königreichs. Dasselbe Argument könnte auch im Hinblick auf die gelegentlichen Andeutungen des *Yes*-Lagers geltend gemacht werden, langfristig den Euro einzuführen. Wieder einmal konnten die Unabhängigkeitsgegner darauf aufmerksam machen, dass die Unabhängigkeitspläne der SNP nicht nur riskant waren, sondern auch auf einen Verlust an Autonomie, zumindest aber auf einen Einflussverlust hinausliefen.

Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Ähnlich verhielt es sich mit der Frage der EU-Mitgliedschaft. Laut *White Paper* bestand „die gegenwärtige Politik der schottischen Regierung darin, dass Schottland Teil der Europäischen Union bleibt".[22] Ein „nahtloser Übergang zu einer unabhängigen EU-Mitgliedschaft"[23] sei möglich, da die schottischen Gesetze sich weiterhin im Einklang mit dem EU-*Acquis* befänden („*continuity of effect*").[24]
Diese Einstellung wurde nicht so schnell deutlich wie die Haltung der SNP zur Währungsunion, da die Zahl der Akteure, die in den verschiedenen juristischen und administrativen Fragen ein Mitspracherecht hatten, sehr hoch war. Dazu gehörten die Regierungen aller EU-Länder sowie die Europäische Kommission und andere Organe der EU. Viele von ihnen wollten sich allerdings nicht zu einem Thema äußern, das als innere Angelegenheit des Vereinigten Königreichs betrachtet wurde. Die Schwäche der Position der SNP war jedoch auch hier nicht zu übersehen, da die Partei zu keiner Zeit imstande war, eine Antwort auf die Fragen zu geben, die Skeptiker u.a. im Zusammenhang mit dem Zeitrahmen der EU-Mitgliedschaft oder mit der Möglichkeit eines Vetos gegen eine schottische Mitgliedschaft durch diejenigen Mitgliedstaaten, in denen es ebenfalls Unabhängigkeitsbewegungen gibt, so z.B. insbesondere Spanien, stellten. Ebenso wie bei dem Thema Währungsunion lässt sich zwar die Ehrlichkeit – oder zumindest Transparenz – der SNP durchaus in Zweifel ziehen; es ist jedoch verständlich, weshalb sie auch hier stets behauptete, dass sich im Grunde genommen nichts ändern würde. Zum einen diente diese Rhetorik dazu, die schottischen Wähler zu beruhigen. Gleichzeitig konnte *Yes Scotland* aber auch die EU damit zu einem Hauptthema seiner Kampagne machen. Dies war zum Teil auf die Popularität – in Großbritannien insgesamt, nicht jedoch in Schottland – der EU-feindlichen UKIP (von der erwartet wird, dass sie bei den Wahlen im Jahr 2015 bis zu 20 Prozent der Stimmen erlangt) und zum Teil auf das Versprechen der Konservativen zurückzuführen, im Falle eines Wahlerfolgs ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens abzuhalten.

22 Scotland's Future, a.a.O. (Anm. 18), S. 25.
23 Ebenda, S. 220.
24 Vgl. ebenda, S. 221-222.

Die Gegner der Unabhängigkeit nutzten die Ungewissheit sowohl in der Frage, ob Schottland in der EU würde bleiben können, als auch darüber, ob ein beschleunigter Beitrittsprozesses möglich sei (das *White Paper* ging von 16 Monaten als einem realistischen Zeitrahmen aus, womit die Verhandlungen vor dem geplanten Tag der Unabhängigkeit im März 2016 abgeschlossen sein könnten), dazu, das Schreckgespenst heraufzubeschwören, dass es letztendlich Schottland sein könnte, das sich außerhalb der EU wiederfindet – mit allen Risiken, die sich daraus ergäben.
Wie im Falle der Währungsunion war auch die Position der SNP zur EU-Mitgliedschaft ein gewagtes Spiel, das darin bestand, eine höchst zuversichtliche Prognose als sichere Tatsache zu verkaufen. Die Unabhängigkeitsbefürworter versuchten, die Ungewissheit über die Zukunft eines unabhängigen Schottlands innerhalb der EU zu kaschieren, indem sie ihre Gegner als Panikmacher darstellten und die Risiken hervorhoben, die Großbritannien selbst einginge, falls es nach einem Referendum im Jahr 2017 aus der EU austräte. Eine solche Taktik kann zwar bei denjenigen, die bereits von etwas überzeugt sind, zu einer trotzigen Entschlossenheit führen, nicht jedoch Skeptiker und solche, die in einer Frage bislang neutral sind, überzeugen. Angesichts dessen, was auf dem Spiel stand, was dies eine der größten Schwächen der *Yes*-Kampagne.
Im Zusammenhang mit der Frage der EU-Mitgliedschaft hat diese „Hoffnung-kontra-Angst"-Rhetorik ebenso wie in der Frage der Währungsunion dazu geführt, dass praktische Fragen – Grenzregime, Schottlands Ansinnen, den „Britenrabatt" beizubehalten, die Verpflichtung neuer EU-Mitglieder, den Euro einzuführen, etc. – kaum ausgiebig diskutiert wurden. Ich halte dies generell für eine strukturelle Schwäche der Ausführung des Referendums. Wenn Fragen dieser Größenordnung dermaßen ungewiss bleiben, verlangt man von den Wählern, die „Katze im Sack" zu kaufen. Da überrascht es nicht, dass eine sachliche Debatte im Vergleich zu dem rhetorischen Gehabe auf beiden Seiten nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Eine mögliche Lösung dieses Problems könnte ein zweistufiges Referendum sein. Wenn in einer ersten Runde eine Mehrheit der schottischen Regierung grünes Licht für die Einsetzung eines Gremiums gibt, das über konkrete Regelungen für die Unabhängigkeit verhandelt und einen entsprechenden Entwurf – ebenso wie einen Verfassungsentwurf – ausarbeitet, könnten die Bürger über diese Vorschläge in einem zweiten Wahlgang abstimmen.

Auf die Wirtschaft kommt es an, Dummkopf!

Die Währungsunion mit dem Vereinigten Königreich und die EU-Mitgliedschaft waren zwei Themen, bei denen die Anhänger eines unabhängigen Schottland „harten Fakten" gegenüberstanden, die sich nicht allein mit der Kraft der Vorstellung überwinden ließen. Der dritte maßgebliche Faktor, der daher meiner Einschätzung nach das Ergebnis des Referendums entscheidend

beeinflusst hat, ist der Bereich *par excellence*, in dem harte Fakten und unbequeme Wahrheiten eine bestimmende Rolle spielen: die Wirtschaft.
Auch wenn ich nicht näher auf dieses Thema eingehen werde, da dies nicht mein Spezialgebiet ist, ist es gerade deshalb besonders wichtig, weil die Wirtschaft der am meisten globalisierte Bereich des modernen Lebens ist. Dass es der Unabhängigkeitsbewegung nicht gelungen ist, den Streit um die wirtschaftlichen Konsequenzen für sich zu entscheiden, ist daher beispielhaft für das Scheitern nationaler Vorstellungen angesichts supranationaler Kräfte.
In einer Hinsicht erwiesen Wirtschaftsfragen sich während des größten Teils der Unabhängigkeitskampagne für keine der beiden Seiten als Vorteil: Selbst das *Better-Together*-Lager räumte ein, dass eine unabhängige schottische Wirtschaft wahrscheinlich überlebensfähig wäre. Vielleicht entsprang dieses Eingeständnis der Befürchtung, dass eine gegenteilige Behauptung zu patriotischer Empörung geführt und damit die sezessionistische Bewegung gestärkt hätte. Dennoch hatten die Unabhängigkeitsgegner mehrere Vorteile auf ihrer Seite:

- Die Zahlen der SNP waren problematisch (die Einschätzung des Ölpreises und der Möglichkeit eines Öl-Fonds sowie der Finanzierung des Haushalts durch Öl war sehr optimistisch).
- Das Hausieren mit der bekanntesten Wirtschaftsorganisation, die für die Unabhängigkeit eintrat – *Business for Scotland* – war lächerlich. Kein einziger der größeren Arbeitgeber in Schottland ließ sich dadurch gewinnen.
- Die Andeutung der *Yes-Scotland*-Kampagne, dass sich ein unabhängiges Schottland weigern könnte, einen Teil der Schulden Großbritanniens zu übernehmen, sollte dieses eine Währungsunion ablehnen, führte zu Spekulationen darüber, wie sich ein solches Verhalten auf die Kreditwürdigkeit des neuen Staates auswirken würde.
- Es ist der Unabhängigkeitskampagne nicht gelungen, die Angst vor den Konsequenzen der Unabhängigkeit für den (gewaltigen) schottischen Finanzsektor zu zerstreuen, der einen größeren Anteil am BIP ausmacht als selbst die Finanzsektoren in Island und Irland vor der Finanzkrise.
- Und schließlich kamen in den letzten Tagen der Kampagne zahlreiche Gerüchte über mögliche Arbeitsplatz- bzw. Einnahmeverluste auf, als große Institutionen ihre Notfallpläne verkündeten, im Falle eines „Ja“ bei der Abstimmung Schottland zu verlassen.

Obwohl die Überlebensfähigkeit der schottischen Wirtschaft als solche so gut wie nie in Frage gestellt wurde, konnten die Unabhängigkeitsbefürworter dem Eindruck kaum etwas entgegensetzen, dass Finanz- und Unternehmensinteressen im Großen und Ganzen gegen die Unabhängigkeit sprachen und dass man dem rosaroten Bild, das die SNP malte, nicht trauen konnte. Wieder einmal kollidierte die Kraft der Vorstellung mit den harten Fakten des (wirt-

schaftlichen) Lebens, die ein Staat kaum kontrollieren kann (der Ölpreis, der Standort großer Unternehmen etc.).

Keine nationalen Antworten auf internationale Probleme

Es gibt kaum konkrete Belege dafür, warum Wähler mit „Nein" stimmten. Interessant ist jedoch, dass die am häufigsten zitierte Meinungsumfrage nach dem Referendum nahelegt, dass der entscheidende Grund für die Ablehnung der Unabhängigkeit der war, dass „die Risiken der Unabhängigkeit im Zusammenhang mit Themen wie Währung, EU-Mitgliedschaft, Wirtschaft, Arbeitsplätze und Preise einfach zu groß wirkten"[25] (so 57 Prozent der „Nein"-Wähler).

Allen drei Gründen für das Scheitern des Referendums, auf die ich mich konzentriert habe, ist ihr supranationaler Charakter gemeinsam: Der Wunsch nach einer Währungsunion mit dem Vereinigten Königreich, der Wunsch nach einer Fortsetzung der EU-Mitgliedschaft und der Wunsch nach wirtschaftlicher Stabilität erfordern allesamt die Kooperation mit Kräften außerhalb des schottischen Staates. Meiner Ansicht nach hat die schottische Bevölkerung die Unabhängigkeit deswegen abgelehnt, weil diese Kooperation nicht garantiert werden konnte.

Der bereits vor der endgültigen Formulierung der Referendumsfrage zum Ausdruck gebrachte Wunsch einer Mehrheit der schottischen Wähler nach vollständiger finanzpolitischer Autonomie, ohne jedoch die staatlichen Bindungen aufzugeben (oder die Verantwortung für die Außen- oder Verteidigungspolitik zu übernehmen – eine als „Devo Max", also maximale Dezentralisierung, bezeichnete Option),[26] belegt die weitverbreitete Einsicht, dass eine vollständige Unabhängigkeit mit Risiken verbunden gewesen wäre. Es wurde häufig spekuliert, dass der pragmatische und abwägende Salmond selber eine „Devo Max" bevorzugt hätte, vielleicht als ein Schritt auf dem Weg zu einer Unabhängigkeit in fernerer Zukunft. Es wäre jedenfalls typisch für ihn. Die Forderung nach „größeren Befugnissen" besteht zweifellos auch nach dem Referendum weiter. Auf das genaue Wesen dieser Befugnisse und die zahllosen damit verbundenen Schwierigkeiten werde ich in meinem Fazit eingehen.

25 Lord Ashcroft, How Scotland voted and why, Lord Ashcroft Polls, 19. September 2014, unter: http://lordashcroftpolls.com/2014/09/scotland-voted.

26 Siehe z.B. http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence. Dort gewinnt die Option „Devo Max" in zwei von drei Umfragen. Vgl. auch die Meinungsumfrage des Courier unter: http://www.thecourier.co.uk/news/politics/courier-poll-a-blow-to-snp-s-independence-hopes-1.54204, nach der 41 Prozent die Option „mehr Befugnisse" favorisierten.

Obwohl das Referendum gescheitert ist, kann die Lage in Schottland Ende 2014 nur als ungewiss bezeichnet werden. Die Basisbewegung ist noch stärker geworden, obwohl sie nun gezwungenermaßen nicht mehr zur sofortigen Unabhängigkeit aufruft, sondern zu einer weiteren Dezentralisierung. Die Mitgliederzahl der SNP ist mehr denn je gestiegen – von 25.000 im September auf rund 100.000 im Dezember 2014, die SNP ist nun die drittgrößte Partei im Vereinigten Königreich.

Unmittelbar nach dem Referendum verlagerte sich die Aufmerksamkeit vom Thema Unabhängigkeit auf die Forderung nach mehr Befugnissen für *Holyrood*. Diese war seit Gründung des schottischen Parlaments zwar stets ein wichtiger Aspekt der Dezentralisierung gewesen,[27] der sich nach dem Referendum jedoch besonders stark bemerkbar machte, vor allem seit die Vorsitzenden der drei größten britischen Parteien zwei Tage vor der Abstimmung eine Ausweitung der Befugnisse versprochen hatten.[28] Genau dieses Versprechen, dass die Schotten in den Genuss „des Besten beider Welten" kämen, wenn sie mit „Nein" stimmen, ist ein weiterer entscheidender Faktor, der häufig als Grund für das Scheitern des Referendums genannt wird.

Ein aus Vertretern aller Parteien bestehendes Gremium, das direkt nach dem Referendum eingerichtet wurde, um Empfehlungen für eine weitere Dezentralisierung der Macht zugunsten des schottischen Parlaments zu erarbeiten (die *Smith Commission*), legte Ende November einen Bericht vor, in dem eine ganze Reihe von erweiterten Befugnissen empfohlen wurde, darunter umfangreiche Befugnisse zur Festlegung der Einkommensteuer, zur Einbehaltung eines Teils der in Schottland erhobenen Mehrwertsteuer, die Entscheidungsbefugnis über einige der Sozialleistungen und die Aufnahme größerer Kredite.

Doch nun wird es kompliziert. Nicht nur die Unabhängigkeitsbefürworter, sondern laut Umfragen auch die Mehrheit der schottischen Bevölkerung finden, dass diese Vorschläge nicht weit genug gehen. Zudem wird zwar ein Gesetzentwurf über die neuen Befugnisse im Januar 2015 im britischen Parlament debattiert werden, doch wird vor den britischen Parlamentswahlen am 6. Mai kein Gesetz verabschiedet werden. Bei diesen Wahlen wird die SNP ihren Stimmenanteil wahrscheinlich drastisch erhöhen können. Beobachter

---

27 Die *Calman Commission*, die 2007 eingerichtet worden war, um die Dezentralisierung Schottlands zu überprüfen, empfahl 2009, die Machtbefugnisse der schottischen Regierung zu erweitern. Diese wurden 2012 mit dem *Scotland Act* gesetzlich verankert und schließen die Befugnis ein, die Höhe der Einkommensteuer zu bestimmen und Schulden aufzunehmen. Das Gesetz tritt 2015 in Kraft.

28 Für dieses Gelöbnis bürgerte sich der Name *„The Vow"* („der Schwur") ein, so benannt nach einer Schlagzeile des Daily Record vom 15. September 2014. Vgl. David Cameron, Ed Miliband and Nick Clegg sign joint historic promise which guarantees more devolved powers for Scotland and protection of NHS if we vote No, in: Daily Record, 15. September 2014, unter: http://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/david-cameron-ed-miliband-nick-4265992

warnen davor, dass die SNP die *Labour*-Vorherrschaft beenden könnte, was die Entsendung der Abgeordneten aus Schottland nach Westminster angeht.[29] Die SNP könnte sogar ausschlaggebend für die Mehrheitsverhältnisse im britischen Parlament sein was für die weiteren Diskussionen über die Verfassung sicherlich eine interessante Situation wäre.

Bei den britischen Parlamentswahlen im Jahr 2015 wird die UKIP laut Umfragen wahrscheinlich zwischen 15 und 20 Prozent der Stimmen gewinnen, was ihr mindestens eine Handvoll Sitze verschaffen würde. Obwohl die UKIP auch in Schottland einige Anhänger hat (seit 2014 gibt es einen schottischen UKIP-Abgeordneten im Europäischen Parlament), wird sie doch weitgehend als englische Partei wahrgenommen (bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 erhielt die UKIP in Schottland 10,5 Prozent der Stimmen, in gesamten Vereinigten Königreich hingegen 27,49 Prozent, womit sie zur erfolgreichsten Partei wurde).[30] Ein gutes Ergebnis für UKIP südlich der Grenze dürfte das Gefühl der Entfremdung vom politischen *Mainstream* in Westminster unter den Schotten nur noch verstärken.

Das in jüngster Zeit gute Abschneiden der UKIP ging weitgehend auf Kosten der Konservativen. Die solchermaßen unter Druck geratenen *Tories*, die zusehen müssen, wie ihre Unterstützer zu einer weiter rechts stehenden, euroskeptischeren Partei abwandern, werden ihre Parteiführung daher vermutlich dazu drängen, sich ebenfalls nach rechts zu bewegen, was in Schottland sicher nicht gut ankommen wird. Zu dieser Strategie gehört auch das von David Cameron versprochene und im gesamten Vereinigten Königreich stattfindende Referendum über die EU-Mitgliedschaft, das bei den britischen Wahlen 2015 wahrscheinlich eine große Rolle spielen wird.

Ein deutlicher Sieg für *Labour* im Mai 2015 wäre das Einzige, was den politischen Sturm in Schottland etwas beruhigen könnte, da er einen Keil in das Bündnis aus Nationalisten und Radikalen treiben würde, das die Unabhängigkeitskampagne vorangetrieben hat. Die meisten Kommentatoren halten eine *Labour*-Mehrheit zurzeit jedoch für unwahrscheinlich und gehen eher von einem Parlament ohne eine beherrschende Mehrheit als wahrscheinlichstem Wahlergebnis aus.

Ein weiterer Streit, der schon seit den 1970er Jahren schwelt, ist der Disput um die sogenannte „West-Lothian-Frage“[31] der „englischen Stimmen für

29 Vgl. z.B. Tom Clark, Labour set for a bloodbath in Scotland in general election, poll says, in: The Guardian, 26. Dezember 2014, unter: http://www.theguardian.com/uk-news/2014/dec/26/labour-bloodbath-scotland-general-election-2015-snp-westminster.

30 Die Ergebnisse, einschließlich einer Aufschlüsselung für Schottland, finden sich bei Wikipedia, European Parliament election, 2014 (United Kingdom), unter: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament_election,_2014_(United_Kingdom)#Results; im deutschen Wikipedia-Eintrag ist die Aufschlüsselung nach Wahlkreisen lediglich graphisch dargestellt, siehe Wikipedia, Europawahl im Vereinigten Königreich 2014, unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Europawahl_im_Vereinigten_K%C3%B6nigreich_2014.

31 Der Name stammt daher, dass die Frage 1977 im Parlament von dem damaligen Abgeordneten für West Lothian, Tam Dalyell, aufgeworfen wurde. Im Kern geht es darum, dass es in England keine Dezentralisierung gibt. Über Gesetze, die England betreffen (und Wales, sofern es nicht an die *National Assembly of Wales* übertragen), wird von britischen Abge-

englische Gesetze“ (*„English votes for English laws“*, EVEL). David Camerons Entscheidung, eine weitere Dezentralisierung Schottlands nach dem Referendum mit einem Fortschritt in der West-Lothian-Frage zu verknüpfen, kann als Versuch gesehen werden, denjenigen, die mehr Befugnisse für *Holyrood* fordern, ein wenig den Wind aus den Segeln zu nehmen. Ob es in England einen wirklichen Willen zur Dezentralisierung gibt, wird sich erst noch zeigen müssen.

Und als ob all dies noch nicht genug Ungewissheit bedeuten würde, finden am 5. Mai 2016 auch noch schottische Parlamentswahlen statt. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass die SNP mit dem Versprechen eines weiteren Unabhängigkeitsreferendums zu diesen Wahlen antreten wird.[32] Doch wenn in der Politik eine Woche eine lange Zeit ist, dann sind anderthalb Jahre eine Ewigkeit.

ordneten abgestimmt, also auch jenen, die schottische Wahlkreise vertreten (allerdings enthält sich die SNP bei den entsprechenden Abstimmungen).

32 Obwohl auch ein weiteres Referendum das Einverständnis der britischen Regierung erfordern würde – was wohl kaum zu erwarten wäre. Dies würde zu einer Situation führen ähnlich der in Katalonien/Spanien.

Adiyasuren Jamiyandagva

Die Mongolei und die OSZE

Einführung

Die Mongolei liegt im Herzen Asiens. Sie hat im Norden eine 3.543 Kilometer lange gemeinsame Grenze mit Russland und im Süden eine 4.709 Kilometer lange gemeinsame Grenze mit China. Die Mongolei ist ein Binnenland. Mit einer Fläche von 1,5 Millionen Quadratkilometern ist sie das siebtgrößte Land Asiens, weltweit belegt sie flächenmäßig den 19. Rang. Das Klima der Mongolei ist kontinental mit vier Jahreszeiten. Landschaftlich ist sie von Wäldern, Steppen, Wüsten und Bergen geprägt.

Mit 2,93 Millionen Einwohnern (2013) steht die Mongolei, was die Bevölkerungszahlen angeht, weltweit an 139. Stelle. Die letzte Volkszählung ergab, dass 67 Prozent der Einwohner jünger als 35 Jahre sind. Im Vergleich zu seinen Nachbarn ist die Bevölkerung des Landes damit relativ jung.

Die offizielle Landessprache der Mongolei ist Mongolisch, eine Sprache aus der altaischen Sprachfamilie. Die mongolische Standardschriftsprache beruht auf dem Chalcha-Dialekt und benutzt das kyrillische Alphabet in leicht abgewandelter Form. Die am weitesten verbreitete Fremdsprache in der Mongolei ist Englisch, gefolgt von Russisch.

Wie andere Nomadenstämme in Zentralasien auch waren die Mongolen zumeist Anhänger des Schamanismus, bevor sich im 14. Jahrhundert der Buddhismus rasant auszubreiten begann. Der Schamanismus wird jedoch immer noch praktiziert. Laut der Volkszählung aus dem Jahr 2010 bezeichnen sich 53 Prozent der Bürger über 15 Jahre als Buddhisten, drei Prozent als Muslime, drei Prozent als Anhänger des Schamanismus, zwei Prozent als Christen und 39 Prozent als Atheisten.

Die Mongolei gehört zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt mit einem BIP-Wachstum von 11,7 Prozent im Jahr 2013. Das starke Wachstum ist vor allem auf den Bergbau zurückzuführen. Die Mongolei verfügt u.a. über reiche Kupfer-, Gold- und Kohlevorkommen. Diese Minerale machen 80 Prozent des Exports des Landes aus. Dennoch spielt die traditionelle Viehwirtschaft in der mongolischen Wirtschaft noch immer eine sehr große Rolle. 2013 arbeiteten 29 Prozent der Bevölkerung in diesem Sektor, was 14 Prozent des BIP ausmachte.

Die Mongolei hat eine reiche Geschichte. Der erste mongolische Nationalstaat wurde vor mehr als 2.200 Jahren gegründet. Seine größte Ausdehnung erreichte der mongolische Staat im 13. Jahrhundert, in dem sich das Mongolische Reich vom Japanischen Meer bis zu den Toren von Wien erstreckte. Innere Konflikte und der wachsende Widerstand der eroberten Völker führten jedoch zu seinem Niedergang. Die mongolischen Kaiser und Fürsten setzten

ihre Kämpfe jedoch fort, was den Staat weiter schwächte. Im 17. Jahrhundert erfolgte der Aufstieg der Mandschu in Zentral- und Ostasien. Im Jahr 1634 unterwarfen sie die Bevölkerung der Inneren Mongolei, 1661 die Chalcha-Mongolen und 1755 die westmongolischen Oiraten.
Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die von den Mandschu begründete Qing-Dynastie stark geschwächt und zeigte Anzeichen des Zerfalls. Der Bogd Khan der Mongolei, das damalige religiöse und politische Oberhaupt des Landes, nutzte diese Gelegenheit, um die Unabhängigkeit der Mongolei von China zu erklären. Am 29. Dezember 1911 erfolgte die Staatsgründung. Auf Druck Chinas und des zaristischen Russlands wurde die Mongolei jedoch 1915 zu einer autonome Region Chinas. Nach dem Tod des russischen Zaren und mit Unterstützung der neu gegründeten Sowjetunion stellte die Mongolei 1921 ihre Unabhängigkeit wieder her. Obwohl die Mongolei faktisch ein unabhängiger Staat war, geriet sie unter den wirtschaftlichen und politischen Einfluss der Sowjetunion.
Als 1989 und 1990 die antikommunistischen Bewegungen in Osteuropa immer stärker wurden, kam es auch in der Mongolei zu Veränderungen. 1992 gab sich die Mongolei eine neue Verfassung und wurde offiziell eine marktwirtschaftliche Demokratie. Mit der Verfassung wurde in der Mongolei ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem Präsidenten als Staatsoberhaupt und einem Premierminister als Regierungschef eingeführt. Die Verfassung legt außerdem fest, dass das Parlament über 76 Sitze verfügt und alle vier Jahre Parlamentswahlen stattfinden. Der Präsident der Mongolei wird alle vier Jahre direkt gewählt. Aus den jüngsten Parlamentswahlen im Jahr 2012 ging die Demokratische Partei mit 44,7 Prozent der Stimmen als Sieger hervor. Das zweitbeste Wahlergebnis erzielte die Mongolische Volkspartei mit 34,2 Prozent. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2013 konnte der amtierende Präsident Tsachiagiin Elbegdordsch mit 50,2 Prozent der Stimmen die Wahlen ein zweites Mal für sich entscheiden.
Die Mongolei verfolgt eine friedliche, offene, unabhängige und auf mehreren Säulen beruhende Außenpolitik. Aktuell unterhält sie zu 173 Ländern diplomatische Beziehungen und strebt die Aufnahme formaler Beziehungen zu allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) an. Die Aufrechterhaltung gleichberechtigter, ausgewogener und gutnachbarschaftliche Beziehungen zu Russland und China hat für die mongolische Außenpolitik höchste Priorität. Die Mongolei unterhält freundschaftliche Beziehungen zu den USA, Japan, Deutschland und zur Republik Korea.
Die Mongolei trat den VN im Jahr 1961 bei. Seitdem beteiligt sie sich aktiv an Operationen und Initiativen der VN. Die Mongolei hat zahlreiche Resolutionen der VN unterstützt und ist bis heute sehr aktiv. Seit dem Übergang des Landes zur Demokratie haben mongolische Soldaten an VN-*Peacekeeping*-Missionen in Sierra Leone, in Westsahara, im Kongo, im Südsudan, im Tschad und in Äthiopien teilgenommen. Die Mongolei ist auch außerhalb der VN auf internationaler Ebene aktiv. Im Jahr 2004 wurde die Mongolei als ei-

ner der ersten Staaten mit Beobachterstatus in die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) aufgenommen. 2012 wurde die Mongolei der 57. Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Im selben Jahr wurde das Land „globaler Partner" der NATO. Von 2011 bis 2013 führte die Mongolei den Vorsitz in der Gemeinschaft der Demokratien.

Die Hauptprinzipien der Außen- und Sicherheitspolitik der Mongolei

Als es in den 1990er Jahren auf der ganzen Welt zu gewaltigen Veränderungen kam, begann auch die Mongolei mit der Umwandlung in einen demokratischen Staat mit einer Marktwirtschaft. Zu jender Zeit erkannte die Mongolei die Notwendigkeit (und erhielt auch die Gelegenheit), eine unabhängige Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben. Eine unabhängige Außen- und Sicherheitspolitik war der Traum früherer Generationen gewesen, da diese als ein Zeichen nationaler Souveränität galt. Es war jedoch nicht einfach, dieses Ziel zu erreichen. Der Sieg der Demokratie ist jungen und tatkräftigen Menschen zu verdanken, die den Willen hatten, das System zu verändern, und den Politikern der vorherigen Regierung, die einsahen, dass der Status quo nicht im besten Interesse des Landes war. Die Mongolei stellte sich der nicht ganz leichten Aufgabe, die Prinzipien ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu formulieren und sich darüber klar zu werden, auf welche Weise sie sich an den internationalen Beziehungen beteiligen wollte.
Die Mongolei stand – wie viele andere „kleine" Mächte auch – vor der Herausforderung, die Prinzipien ihrer Außenpolitik und ihre Entwicklungsstrategie festzulegen. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, wie kleinere Staaten ihre Souveränität aufrechterhalten und ihre Sicherheit gewährleisten. Die Allianz mit einer Großmacht, Bündnisse mit anderen kleineren Mächten, der Beitritt zu einer Union mit anderen Großmächten, die Beibehaltung der Neutralität unter allen Umständen sowie Neutralität ohne formale Erklärung sind nur einige der Strategien, die „kleine" Mächte hierzu anwenden.
Zu Beginn der Transformation der Mongolei schlugen Entscheidungsträger und Politiker verschiedene Möglichkeiten zur Gestaltung der Außenpolitik vor. Zu den Vorschlägen gehörte z.B., dass wir uns mit einem unserer Nachbarn eng zusammenschließen und dieser im Gegenzug unsere Sicherheit gewährleistet, dass wir zu unseren beiden Nachbarn die gleiche Distanz halten, oder aber dass wir politisch neutral bleiben. Aus der Geschichte wussten wir, dass die erste Option nicht praktikabel war und dass eine „inaktive" Neutralität für einen kleinen Staat, der zwischen zwei Großmächten liegt und keinen Zugang zum Meer hat, unmöglich ist. Die Mongolei entschied sich daher letztlich dafür, eine Politik der gleichberechtigten und freundschaftlichen Beziehungen zu ihren beiden Nachbarn zu verfolgen. Darüber hinaus bemühte sich die Mongolei, ein aktives Mitglied der internationalen Gemein-

schaft zu werden und ihre Mitwirkung in internationalen Organisationen zu intensivieren, um dadurch ihre Beziehungen zu anderen Staaten zu verbessern. Auf Grundlage dieser Prinzipien konnte die Mongolei eine aktive, auf mehreren Säulen beruhende Außenpolitik verfolgen.
Für eine neue Demokratie, die eine unabhängige Innen- und Außenpolitik betreiben und ihre Demokratie und ihre Wirtschaft weiterentwickeln will, ist es von größter Wichtigkeit, ein Konzept zur Gewährleistung der Sicherheit des Staates zu erarbeiten.
Vor diesem Hintergrund verabschiedete das mongolische Parlament 1994 die grundlegenden Dokumente der mongolischen Außen- und Sicherheitspolitik: das nationale Sicherheitskonzept und das außenpolitische Konzept. Mit Beginn des neuen Jahrtausends erkannte die Mongolei, dass sie ihre Entwicklungsziele mit den globalen Trends in Einklang bringen musste. Die beiden Dokumente wurden daher 2010 bzw. 2011 überarbeitet.

Die Grundprinzipien des nationalen Sicherheitskonzepts der Mongolei

Gemäß dem nationalen Sicherheitskonzept bedeutet nationale Sicherheit für die Mongolei, „günstige äußere und innere Bedingungen für die Sicherstellung und den Schutz der genuin nationalen Interessen der Mongolei zu gewährleisten“.[1]
Nationale Interessen werden definiert als „die Existenz des mongolischen Volkes und seiner Kultur, Unabhängigkeit, Souveränität, territoriale Integrität und Unverletzbarkeit der Grenzen, nationale Einheit, die verfassungsmäßige Ordnung, Sicherheit, wirtschaftliche Unabhängigkeit und eine nachhaltige ökologische Entwicklung“.[2]
Oberstes Ziel der nationalen Sicherheit ist der Schutz und die Gewährleistung der „nationalen Unabhängigkeit, Souveränität und Einheit“.[3]
Die Außenpolitik des Landes spielt beim Schutz und bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit der Mongolei eine wichtige Rolle. Dies spiegelt sich in zentralen Dokumenten des Staates wider. Die Verfassung stellt fest, dass es „die Pflicht des Staates ist, die Unabhängigkeit des Landes sicherzustellen und die nationale Sicherheit sowie die öffentliche Ordnung zu gewährleisten“.[4] Das nationale Sicherheitskonzept definiert als „die grundlegenden Methoden zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Souveränität der Mongolei […] politisches und diplomatisches Handeln. Dementsprechend wird eine Außenpolitik verfolgt, die auf mehreren Säulen beruht und

1 National Security Concept of Mongolia, Abschnitt 1.1.1, unter: http://nsc.gov.mn/sites/default/files/National Security Concept of Mongolia EN.pdf (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
2 Ebenda, Abschnitt 1.1.2.
3 Ebenda, Abschnitt 1.1.3.
4 The Constitution of Mongolia, Artikel 11 (1), unter: http://www.parliament.mn/en/law/categories/2541/pages/4428.

darauf abzielt, aktive Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Institutionen aufzubauen und mit ihnen zusammenzuarbeiten."[5]

Die Grundprinzipien des außenpolitischen Konzepts der Mongolei

Die mongolische Außenpolitik zielt darauf ab, die Unabhängigkeit und Souveränität des Landes zu gewährleisten, indem sie die menschliche Gesellschaft weiterentwickelt, freundschaftliche Beziehungen zu allen Ländern unterhält, die Stellung der Mongolei in der internationalen Gemeinschaft stärkt und ein Netz von Beziehungen zu einflussreichen Ländern in der Region und der ganzen Welt aufbaut, das auf der Interdependenz von politischen, wirtschaftlichen und anderen Interessen beruht.
Die Sicherheit des Landes und seine zentralen nationalen Interessen durch politische und diplomatische Mittel zu gewährleisten und ein günstiges äußeres Umfeld für seine wirtschaftliche, wissenschaftliche und technologische Entwicklung zu schaffen, hat in der mongolischen Außenpolitik Priorität.[6]
Die Mongolei befolgt in ihrer Außenpolitik folgende Prinzipien:

Friedfertigkeit[7]
- Die Mongolei wird sich keinem Militärbündnis anschließen außer im Falle besonderer militärischer Bedrohung.
- Der mongolische Boden und Luftraum dürfen von keiner anderen Nation für militärische Aktionen gegen dritte Staaten genutzt werden.
- Ausländische Truppen dürfen nicht in der Mongolei stationiert werden oder sie durchqueren.

Offenheit
- Die Mongolei unterhält freundschaftliche und gegenseitig vorteilhafte Beziehungen zu allen Nationen, ungeachtet ihrer Kultur und Religion oder des politischen und wirtschaftlichen Systems.
- Die Mongolei unterhält offene Beziehungen in der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Dimension.

Unabhängigkeit
- Die Mongolei gestaltet ihre Außenpolitik unabhängig.
- Die nationalen Interessen der Mongolei genießen höchste Priorität.

---

5 National Security Concept of Mongolia, a.a.O. (Anm. 1), Abschnitt 3.1.1.2.
6 Vgl. Ministry of Foreign Affairs, Mongolia, Concept of Mongolia's Foreign Policy, Abschnitt I, General Provisions, unter: http://www.mfa.gov.mn/en/index.php?option=com_content&view=category&id=36&Itemid=55&lang=en.
7 Vgl. ebenda, Abschnitt II, Mongolia`s Foreign Policy in the Political Field.

Mehrere Säulen

- Die Mongolei betreibt eine Politik der aktiven Mitarbeit in internationalen Organisationen.
- Die Mongolei unterhält gleichberechtigte, ausgewogene und gutnachbarliche Beziehungen zu ihren beiden Nachbarn und zu ihren „dritten Nachbarn".

Die Mongolei und die OSZE

In der Vergangenheit konnte die Mongolei keine ausgewogene Außenpolitik betreiben. Eine der ersten Maßnahmen, die sie nach ihrem Übergang zur Demokratie ergriff, war daher die Ankündigung einer gleichberechtigten und ausgewogenen Außenpolitik gegenüber ihren beiden Nachbarn. Dies fand seinen Niederschlag im nationalen Sicherheitskonzept und im außenpolitischen Konzept. Die Mongolei unterhält enge wirtschaftliche Beziehungen zu beiden Nachbarn. Auch die politischen Beziehungen zu Russland und China sind sehr gut. Eine solche Situation birgt jedoch die Gefahr, dass eine kleine Nation sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht unter den Einfluss ihrer beiden riesigen Nachbarn gerät. Um dieses Kräfteverhältnis auszugleichen, musste die Mongolei ihrer Außenpolitik eine weitere Säule hinzufügen. So entstand die „Politik des dritten Nachbarn", die darauf abzielt, engere Bande zu anderen Partnern als China und Russland zu knüpfen. Auch dies spiegelte sich in den überarbeiteten Fassungen des nationalen Sicherheitskonzepts und des außenpolitischen Konzepts wider. Das Konzept des „dritten Nachbarn" bezieht sich nicht nur auf Staaten, sondern auch auf internationale Organisationen. Die Mongolei unterhält gute Beziehungen zu Organisationen wie der Europäischen Union und der NATO. Diese Beziehungen helfen der Mongolei dabei, das Gleichgewicht in ihrer Außenpolitik beizubehalten. In diesem Kontext sind auch die Bemühungen der Mongolei zu verstehen, mit der größten regionalen Sicherheitsorganisation der Welt zusammenzuarbeiten – der OSZE.

Am 21. November 2012 wurde die Mongolei der 57. Teilnehmerstaat der OSZE. Die Geschichte der Beziehungen zwischen der OSZE und der Mongolei lässt sich jedoch bis in das Jahr 2004 zurückverfolgen, als die Mongolei den Status eines OSZE-Kooperationspartners erhielt. Seit jener Zeit hat die Mongolei ihr Interesse an der OSZE und ihr Bekenntnis zu der Organisation unter Beweis gestellt – und umgekehrt. Die Gedenkerklärung von Astana und ihre Vision einer „freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok […] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind" waren für die Mongolei schließlich der Anlass, sich formal darum zu bewerben, als Teilnehmerstaat in die OSZE aufgenommen zu werden. Der Beitrittsprozess gestaltete sich

aufgrund der Frage der Anwendung bestehender OSZE-Verpflichtungen auf ein Land, das außerhalb des Geltungsbereichs z.B. von Rüstungskontrollvereinbarungen lag, kompliziert. Vor allem Russland wies darauf hin, dass die Mongolei nicht zu der ursprünglichen geographischen Zone gehört, die von der in den 1970er Jahren begonnenen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der Vorläuferin der OSZE, abgedeckt wurde. Diese Zone umfasste alle europäischen Länder bis zum Ural und die fünf zentralasiatischen Staaten. Ein besonderes Problem ergab sich daraus, dass die Mongolei außerhalb der Anwendungszone des Wiener Dokuments der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) liegt. Letztlich wurde beschlossen, mit der Mongolei auf der Grundlage jenes Modells zu verfahren, das bereits im Falle Kanadas und der Vereinigten Staaten angewandt worden war: Die Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument gelten für die mongolischen Streitkräfte innerhalb der Anwendungszone des Wiener Dokuments, nicht aber für das Territorium der Mongolei selbst. Mongolische Offiziere können also an Inspektionen in europäischen Ländern teilnehmen, mongolische Militärübungen oder militärische Einrichtungen können hingegen nicht beobachtet bzw. besucht werden.[8]

In Einklang mit den Verpflichtungen des Landes als OSZE-Teilnehmerstaat lud die mongolische Regierung das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE dazu ein, die Präsidentschaftswahlen im Juni 2013 zu beobachten.

Die Mongolei ist der OSZE erst vor relativ kurzer Zeit beigetreten. Im Vergleich zu anderen Teilnehmerstaaten hat unser Land nur sehr wenig Erfahrung im Umgang mit der Organisation. Erfreulicherweise gaben uns jedoch die Befürworter des Beitritts der Mongolei zur OSZE Auskunft über ihre Argumente hierfür. So nannte uns der Botschafter der Mongolei in Österreich und Ständige Vertreter des Landes bei der OSZE, Enkhsaikhan Jargalsaikhan, die folgenden Gründe für den Beitritt seines Landes zur OSZE:[9]

Die Mongolei stimmt den allgemeinen Zielen und Prinzipien der Organisation zu, da sie sich im Einklang mit ihrer Außenpolitik befinden. Der Geist der OSZE deckt sich mit unserem politischen Ansatz, Sicherheit in erster Linie mit politischen und diplomatischen Mitteln zu gewährleisten. Er passt auch zu unserer Politik des „dritten Nachbarn". Darüber hinaus handelt es sich bei den meisten OSZE-Teilnehmerstaaten um kleine bis mittelgroße Länder. Daraus ergeben sich Gemeinsamkeiten und gegenseitiges Verständnis – auch das Verständnis für die Bedürfnisse und Herausforderungen der Mongolei.

Auch wenn die OSZE noch immer keine offizielle Charta hat und ihre Verpflichtungen nicht rechtlich bindend sind, stellt sie ein unverzichtbares Fo-

8 Vgl. Walter Kemp, Europe Moves East: Mongolia Joins the OSCE, IPI Global Observatory, 26. November 2012, unter: http://theglobalobservatory.org/2012/11/europe-moves-east-mongolia-joins-the-osce.

9 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Notizen des Autors.

rum dar, in dem Fragen einer umfangreichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten so umfassend wie möglich diskutiert werden und die Positionen verschiedener Staaten einander näher gebracht werden können. Vereinbarungen können zudem zu einzelnen oder auch gemeinsamen Aktionen führen.

Die Mongolei kann die OSZE dazu nutzen, ihre positiven wie negativen Erfahrungen im Bereich sozio-politischer Entwicklung an andere weiterzugeben und gleichzeitig von den Erfahrungen anderer Länder profitieren. Angesichts ihrer geographischen Lage ist die Mongolei daran interessiert, als Brücke zwischen Europa und Ostasien zu fungieren. Außerdem hat die Mongolei großes Interesse daran, ihre Zusammenarbeit mit der OSZE in allen drei Dimensionen auszuweiten, die allesamt wichtig sind und sich gegenseitig verstärken. Ohne den entsprechenden politischen Willen und ohne Vereinbarung werden viele der Themen im zweiten und im dritten Korb allerdings nicht leicht zu bearbeiten sein. Wenn man sich jedoch nicht mit ihnen befasst, wird es nie zu einer Übereinkunft kommen.

Dennoch bin ich zuversichtlich, dass die OSZE in Zukunft noch nützlicher sein wird, da alle Teilnehmerstaaten gemeinsame Ziele haben und über zahlreiche gemeinsam vereinbarte Instrumente zur Beförderung dieser Ziele verfügen. Ich bin mir sicher, dass es den Teilnehmerstaaten gelingen wird, ihre Differenzen in den meisten – mit Ausnahme vielleicht der umstrittensten politischen – Fragen beizulegen. Eine breit angelegte Zusammenarbeit und gemeinsame Werte werden die Teilnehmerstaaten einander noch näher bringen als bisher, sofern diesem Prozess keine unmittelbaren geopolitischen Streitigkeiten im Wege stehen. Auch wenn es weiterhin Meinungsverschiedenheiten geben wird, werden gemeinsame Ansätze und Werte vorherrschen. Dies wird es den Teilnehmerstaaten ermöglichen, Probleme in noch intensiverer Zusammenarbeit zu bewältigen.

Eine weitere häufig gestellte Frage ist, ob die Teilnahme der Mongolei an der OSZE auch Nachteile haben könnte. Die Mongolei glaubt nicht, dass ihr Status als Teilnehmerstaat irgendwelche negativen Konsequenzen mit sich bringen wird. Die Mongolei ist im Gegenteil davon überzeugt, dass sie von der Zusammenarbeit mit den anderen Teilnehmerstaaten erheblich profitieren wird. Die sozio-ökonomischen und menschenrechtlichen Ziele der Mongolei sollen den Entwicklungsstand des Landes auf denjenigen europäischer Staaten mit mittleren Einkommen anheben. Aus diesem Grunde ist die Mongolei sehr darauf bedacht, europäische Standards soweit es geht zu übernehmen. Die OSZE ist eines der Instrumente, mit denen solche Normen auf breiterer Basis eingeführt werden können; daher ist die Mongolei an einer Zusammenarbeit sowohl mit den Teilnehmerstaaten auf bilateraler Ebene als auch mit der OSZE selbst interessiert.

Es ist möglich, dass in Asien, vor allem in Nordostasien, zukünftig regionale Organisationen entstehen, die der OSZE ähnlich sind. Dies wird jedoch noch lange – mindestens einige Jahrzehnte – dauern und gewaltige Anstrengungen und eine umfangreiche Zusammenarbeit erfordern. Dies ist deshalb möglich,

weil die Alternative gegenseitiges Misstrauen und eine Teilung in einzelne Blöcke wäre. Aufgrund ihrer besonderen Merkmale würde sich die Form einer panasiatische Zusammenarbeit jedoch wahrscheinlich von der OSZE unterscheiden.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

P. Terrence Hopmann

Die Vermittlertätigkeit der Minsk-Gruppe im Berg-Karabach-Konflikt: der Umgang mit einem „unlösbaren Konflikt“

Einführung

Der vorliegende Beitrag untersucht die Rolle der Minsk-Gruppe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als Vermittler in dem Konflikt um die ehemalige sowjetische Region Berg-Karabach[1] im Südkaukasus und macht einige Vorschläge, wie der Vermittlungsprozess effektiver gestaltet werden könnte. Die Minsk-Gruppe, deren Ko-Vorsitzenden derzeit die Vereinigten Staaten, Frankreich und die Russische Föderation sind und für deren Tätigkeit sich der Begriff Minsker Prozess etabliert hat, bemüht sich seit 1992 erfolglos um eine Lösung des Langzeitkonflikts. Im vorliegenden Beitrag werden die Vermittlungsbemühungen der Minsk-Gruppe mit dem Ziel untersucht, eine Erklärung für das bisherige Scheitern zu finden und mögliche Lösungsansätze vorzuschlagen.

Am 12. Mai 2014 beging die OSZE den 20. Jahrestag des von der Russischen Föderation vermittelten Waffenstillstandsabkommens, mit dem der zwei Jahre dauernde Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien um das ehemalige sowjetische Autonome Gebiet Berg-Karabach (*Nagorno-Karabachskaja Avtonomnaja Oblast‘*, NKAO), das sich zu Sowjetzeiten in der Aserbaidschanischen Sozialistischen Sowjetrepublik befand, beendet wurde. Nach dem Ende der Kämpfe wurde in der selbsternannten Republik Berg-Karabach eine Regierung gebildet, die zwar faktisch die Kontrolle über die Region hat, aber von keinem einzigen Staat, auch nicht von Armenien, anerkannt wird. Die Verkehrsverbindungen der selbsternannten Republik mit Armenien und der Außenwelt beschränken sich derzeit auf eine zweispurige, rund 90 Kilometer lange Hochgebirgsstraße zwischen Stepanakert, der Hauptstadt von Berg-Karabach, und Goris in Armenien. Seit dem Waffenstillstand vom Mai 1994 kontrollieren die Armenier mehr als 90 Prozent des Gebiets der früheren NKAO sowie fünf Bezirke (*Rajons*) Aserbaidschans, die außerhalb Berg-Karabachs liegen und 13 Prozent des Territoriums von Aserbaidschan ausmachen, vollständig und zwei weitere zum größten Teil. Der Waffenstillstand legte eine „Kontaktlinie“ zwischen den Streitkräften beider Seiten fest, die sich entlang der hochmilitarisierten Grenze und der international anerkannten Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan eingegraben haben. Die Kon-

1 Der Name „Berg-Karabach“ ist eine Kombination aus russischen, türkischen und persischen Wörtern, die wörtlich übersetzt „gebirgiger schwarzer Garten“ bedeuten. Die Armenier benutzen für das Gebiet heute wieder den alten armenischen Namen „Arzach“, der bis zu seiner Eingliederung in das Osmanische Reich im 14. Jahrhundert verwendet wurde.

taktlinie wird von einer kleinen Beobachtergruppe der OSZE unter der Leitung des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz der OSZE befasst, Botschafter Andrzej Kasprzyk aus Polen, überwacht. Entlang dieser Linie werden immer wieder Menschen von Scharfschützen getötet, wobei die Zahl der Zwischenfälle in den letzten Jahren zugenommen hat.

In den Kämpfen wurden bis zum Waffenstillstand ungefähr 20.000 Menschen getötet. Insgesamt rund 750.000 Aserbaidschaner wurden während der Kämpfe – und auch bereits davor – vertrieben, die nun als Binnenvertriebene in Aserbaidschan leben. Etwa zwei Drittel von ihnen flohen aus Berg-Karabach und den sieben von den Truppen aus Berg-Karabach besetzten Bezirken. Die Übrigen flohen aus Angst um ihr Leben im Zuge der Pogrome, die sich während des Zusammenbruchs der Sowjetunion ereigneten, überwiegend aus Armenien. Etwa 350.000 Armenier flohen aus Aserbaidschan nach Armenien oder Russland, weil sie in Aserbaidschan ebenfalls um ihre Sicherheit fürchteten. Diese Entwicklungen liefen faktisch auf eine „ethnische Säuberung" beider Länder innerhalb weniger Jahre hinaus. Keiner dieser rund 1,1 Millionen Menschen konnte seit Ende des Krieges 1994 in die Heimat zurückkehren. Kurz gesagt: Die humanitären Folgen des Krieges waren erschütternd. In beiden Bevölkerungsgruppen herrscht seitdem ein großes Maß an Misstrauen, Feindseligkeit und sogar Hass und Rachegelüsten. Nachdem der „Rubikon" extremer Gewalt überschritten worden war, sind Konfliktlösungen, die zwischen 1988 und 1991 vielleicht noch denkbar gewesen wären, weitgehend hinfällig und die Vermittler stehen vor der enormen Herausforderung, diese bittere Erblast zu überwinden.

Seitdem ist es Aufgabe der Minsk-Gruppe, eine langfristige Lösung für die dem Konflikt zugrunde liegenden Probleme zu finden. Ihre Vermittlungsversuche zur Beilegung des Konflikts scheiterten jedoch immer wieder an der scheinbaren Unlösbarkeit der Probleme. Als Hindernis hat sich vor allem das „Nullsummen"-Denken im Streit über die Souveränität Berg-Karabachs erwiesen, der sich nicht so einfach durch einen „50-Prozent"-Kompromiss beilegen lässt. Sowohl Aserbaidschan als auch Armenien gründen ihre Verhandlungspositionen auf konstruierte nationale Identitäten, die wiederum auf Darstellungen der Geschichte und der kulturellen Bedeutung Berg-Karabachs beruhen, die sich gegenseitig ausschließen. Nachdem sich die politischen Führungen aller drei Parteien – Aserbaidschans, Armeniens und Berg-Karabachs – die Unterstützung der jeweils eigenen Bevölkerung für die sich gegenseitig ausschließenden Sichtweisen gesichert hatten, wurden sie zu Geiseln ihrer eigenen Rhetorik und waren somit nicht mehr in der Lage, die verschiedenen pragmatischen Kompromissvorschläge der Vermittler der Minsk-Gruppe durchzusetzen. Auch wenn viele eine solche Situation als einen klassischen „eingefrorenen Konflikts" bezeichnen, haben die Ereignisse der letzten zehn Jahre in Georgien und in der Ukraine doch gezeigt, dass „eingefrorene" Konflikte nicht nur durch diplomatische Lösungen beendet werden

können, sondern auch durch Waffengewalt, mit der ein neuer Status quo erzwungen wird, statt durch ein Abkommen zwischen den Beteiligten herbeigeführt zu werden. So äußerten der Schweizer Außenminister und Präsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Didier Burkhalter, der 2014 auch der Amtierende Vorsitzende der OSZE-Vorsitzende ist, und die drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe „ihre große Sorge über den dramatischen Anstieg der Gewalt entlang der Kontaktlinie und der armenisch-aserbaidschanischen Grenze, die zahlreiche Todesopfern gefordert hat".[2] Eine auf dem Verhandlungsweg herbeigeführte Lösung für diesen Konflikt sollte daher für die OSZE-Gemeinschaft höchste Priorität haben.

Im Zuge ihrer Vermittlungsversuche hat die Minsk-Gruppe stets zwischen zwei Ansätzen zur Lösung des Konflikts geschwankt, die häufig als „Paket-" bzw. als „Stufenansatz" bezeichnet werden. Der „Paketansatz" will alle Fragen im Rahmen einer umfassenden Vereinbarung lösen. Anstatt für jedes Problem einzeln einen Kompromiss zu suchen, sollen in einer Art Tauschhandel zwischen einzelnen Verhandlungsfragen Lösungen gefunden werden, bei denen jede beteiligte Partei in denjenigen Fragen „gewinnt", die ihr am wichtigsten sind, und bei denjenigen Fragen Zugeständnisse macht, die ihr weniger wichtig sind. Der Nachteil dieser Vorgehensweise besteht darin, dass das Gesamtpaket eine Einigung in sämtlichen Fragen erfordert, auch in den hochgradig komplizierten. Besonders schwierig wird dies, wenn beide Parteien dieselbe Frage für außerordentlich wichtig halten. Dieses Problem versucht der „Stufenansatz" zu vermeiden, bei dem zu Beginn in einfacheren Fragen eine Einigung herbeigeführt werden soll, um so eine gewisse Dynamik in den Verhandlungen zu erzeugen und das Vertrauen zwischen den Parteien zu erhöhen. Sie sollen dadurch in die Lage versetzt werden, sich zu einem späteren Zeitpunkt im Verhandlungsprozess auch den schwierigeren Themen zuzuwenden. Der Nachteil dieses Ansatzes ist, dass für jedes einzelne Problem ein Kompromiss gefunden werden muss, anstatt zwischen den einzelnen Themen Zugeständnisse auszutarieren, um den größeren Konflikt zu lösen. Außerdem könnte die Lösung einiger „leichterer Probleme" den Druck von den beteiligten Parteien nehmen, die Kernfragen des Konflikts zu lösen.[3]

Im März 1996 legte der damalige Schweizer Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE, Flavio Cotti, den ersten von den Vermittlern erarbeiteten Entwurf eines Rahmenkonzepts für eine „Paketlösung" vor. Die Vermittler schlugen vor, die territoriale Integrität Aserbaidschans beizubehalten, jedoch mit dem „größtmögliche[n] Maß an Selbstverwaltung"[4] für Berg-

2 OSCE, OSCE Press Release, OSCE Chairperson-in-Office, Minsk Group Co-Chairs deeply concerned about developments at Line of Contact, call for immediate action to defuse tensions, 2. August 2014, unter: http://www.osce.org/cio/122190.

3 Ausführlicher zu den theoretischen Argumenten für und wider beide Ansätze: P. Terrence Hopmann, The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts, Columbia, SC, 1996, insbesondere S. 79-85.

4 Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Anhang 1 zum Lissabonner Dokument 1996, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen

Karabach. Voraussetzung dafür wären der Abzug sämtlicher ausländischer Truppen aus den besetzten Gebieten Aserbaidschans außerhalb Berg-Karabachs, die ungehinderte Verkehrsanbindung Berg-Karabachs an Armenien sowie das Recht der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, in ihre Heimat zurückzukehren, gewesen. Armenien lehnte diesen Vorschlag ab, da er die entscheidende Statusfrage zugunsten Aserbaidschans gelöst hätte. Nach dem Gipfeltreffen in Lissabon (1996) brachten die neuen Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe 1997 explizit die „Stufen"-Alternative auf. Das größte Problem bei diesem Ansatz war, dass er die schwierigste Frage, nämlich die nach der Souveränität Berg-Karabachs, auf die Zukunft verschob, viele der vorgeschlagenen Zwischenschritte jedoch insofern Konsequenzen für die endgültige Lösung des Konflikts hätten, als sie eine Pfadabhängigkeit schufen. Nach ihrer praktischen Umsetzung wäre es schwierig gewesen, diese Schritte wieder abzuändern, sobald eine abschließende Übereinkunft zustande gekommen wäre (falls es überhaupt jemals zu einer solchen kommen sollte). Die Vertreter der Enklave Berg-Karabach waren davon überzeugt, dass die einzig mögliche endgültige Lösung die völlige Unabhängigkeit sei, vor allem da sie das Gebiet bereits vollständig kontrollierten; gegenüber Zwischenschritten, die ihr wichtigstes Ziel untergraben könnten, waren sie misstrauisch. Obwohl sowohl Armenien als auch Aserbaidschan Interesse an diesem Ansatz zeigten, lehnte ihn die *De-facto*-Regierung Berg-Karabachs daher ab. Bei einem Treffen in Key West, Florida, im Jahr 2001 versuchte die Minsk-Gruppe, zum „Paketansatz" zurückzukehren. Aserbaidschan erklärte sich bei dieser Gelegenheit zunächst bereit, im Gegenzug zu gewissen Konzessionen zu seinen Gunsten auf die Hoheitsgewalt über Berg-Karabach zu verzichten, Aserbaidschans Präsident Haidar Alijew zog dieses Angebot später jedoch wieder zurück.

Nach Beratungsgesprächen mit den beteiligten Parteien legte die Minsk-Gruppe auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Madrid im November 2007 einen Katalog von Prinzipien vor, die die Verhandlungen leiten sollten. Diese beruhten auf drei grundlegenden Bestimmungen des Helsinki-Dekalogs: Gewaltverzicht, Bekräftigung der territorialen Integrität jedes OSZE-Teilnehmerstaates und Achtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker.[5] Die „Madrider Prinzipien" sollten in der Formulierungsphase der Verhandlungen als „Formel"[6] dienen, auf der die darauffolgenden Verhandlungen über Einzelheiten aufbauen konnten. Allerdings setzen die beteiligten Parteien bei den Prinzipien unterschiedliche Prioritäten: Aserbaidschan betont die territoriale

---

in Lissabon, Lissabonner Dokument 1996, DOC.S/1/96, Lissabon, 3. Dezember 1996, S. 8-15, hier: S. 14.

5 Zu den Madrider Prinzipien siehe: The White House, Office of the Press Secretary, Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L'Aquila Summit of the Eight, 10. Juli 2009, unter: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-Statement-on-the-Nagorno-Karabakh-Conflict.

6 Vgl. I. William Zartman/Maureen R. Berman, The Practical Negotiator, chapter 4: Defining Solutions: The Formula Phase, New Haven, CT, 1983, S. 87-146.

Integrität von Staaten, Armenien und Berg-Karabach hingegen unterstreichen das Selbstbestimmungsrecht. Nach den Prinzipien erhielte Berg-Karabach einen Übergangsstatus, einschließlich Sicherheitsgarantien und Selbstverwaltung, bis alle anderen Elemente verhandelt und umgesetzt wären. Danach würde ein rechtsverbindliches Referendum stattfinden, um den Willen der Bevölkerung Berg-Karabachs bezüglich des zukünftigen Status zu ermitteln. Auch wenn dieser Vorschlag, oberflächlich betrachtet, Elemente aus beiden Ansätzen zu kombinieren schien, schob er die Beantwortung der Kernfrage nach dem Status Berg-Karabachs durch die Einführung eines Referendums auf. Dieses sollte erst stattfinden, nachdem über alle anderen Maßnahmen entschieden worden war, obwohl diese frühen Schritte im Verlaufe des Prozesses unvermeidlich bereits eine bestimmte Lösung der Souveränitätsfrage implizieren würden. Darüber hinaus wurde nicht festgelegt, welche Bevölkerungsgruppen an dem Referendum teilnehmen sollten, obwohl das Ergebnis entscheidend davon abhängen würde. Die anschließenden Bemühungen, eine Übereinkunft auf Grundlage der Prinzipien von Madrid zu erzielen, erwiesen sich daher für die Minsk-Gruppe als frustrierend und die Versuche, auch nur ansatzweise vertrauensbildende Maßnahmen zur Verringerung der Gewalt entlang der Kontaktlinie und der Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan zu realisieren, schlugen fehl. Dies bedeutet, dass eine alternative Herangehensweise gefunden werden muss, um aus der gegenwärtigen Sackgasse herauszukommen.

Die gegenwärtige Pattsituation[7]

Nach zwanzig Jahre währenden Verhandlungen gibt es noch immer mehrere wichtige Fragen, in denen sich die Beteiligten nicht einig werden können:

1. Der Status des ehemaligen sowjetischen Autonomen Gebiets Berg-Karabach: Aserbaidschan hat eine „weitreichende Autonomie“ innerhalb des aserbaidschanischen Staates angeboten, lehnt jedoch unilaterale Veränderungen der Staatsgrenzen, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion international anerkannt worden waren, ab. Die Armenier plädieren für die Schaffung eines unabhängigen Staates oder den Anschluss Berg-Karabachs an Armenien als integraler Bestandteil des armenischen Staates, da sie der Ansicht sind, dass sich die in Berg-Karabach lebenden Armenier aufgrund der Vorgeschichte – sowohl der fernen Vergangenheit als auch der jüngeren Ereignisse – niemals in einer

7 Die Analyse in diesem und den folgenden Kapiteln beruht größtenteils auf Interviews, die der Autor im Januar 2013 in Baku, Eriwan und Stepanakert mit hochrangigen Beamten, Wissenschaftlern, NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen geführt hat. Zu Letzteren gehörten auch Flüchtlingsgruppen und Gruppen von Binnenvertriebenen in Armenien, Aserbaidschan und Berg-Karabach.

Region werden sicher fühlen können, die von Aserbaidschan beherrscht wird.

2. Der Status der sieben aserbaidschanischen Bezirke, die derzeit von armenischen und karabach-armenischen Truppen besetzt und weitgehend entvölkert sind und in denen mehrere große Städte vollständig zerstört wurden: Aserbaidschan fordert ihre sofortige Rückkehr unter aserbaidschanische Kontrolle sowie eine Entschädigung, um die hohen Kosten des Wiederaufbaus zerstörter Häuser und vernichteter Infrastruktur wenigstens teilweise zu decken. Armenien argumentierte anfangs, dass es diese Gebiete als „Sicherheitspuffer" behalten müsse, bis ihre Sicherheit auf andere Weise gewährleistet werden kann. In jüngster Vergangenheit haben einige Politiker in Berg-Karabach ihre Position jedoch verhärtet und fordern nun, diese „befreiten" Gebiete in die neue „Republik Arzach" einzugliedern, wie die Karabach-Armenier sie nennen.
3. Das Recht auf Rückkehr für Flüchtlinge und Binnenvertriebene: Beide Seiten stimmen dem prinzipiell zu, können sich jedoch nicht über die Einzelheiten der Umsetzung einigen.
4. Sicherheitsgarantien: Beide Seiten wollen von internationaler Seite Garantien für ihre Sicherheit, bevor sie die im Rahmen des Waffenstillstands von 1994 festgelegte Kontaktlinie demilitarisieren und sich hinter eine gemeinsam vereinbarte Grenze zurückziehen. Auf beiden Seiten ist die Angst vor weiteren „Aggressionen" der jeweils anderen Seite nach wie vor groß. Gleichzeitig scheinen jedoch beide den gegenwärtigen instabilen Status quo jeglichen Veränderungen ohne feste Sicherheitsgarantien vorzuziehen. Beide Parteien unterstützen generell die Arbeit der Hochrangingen Planungsgruppe der OSZE zur Vorbereitung einer *Peacekeeping*-Operation, bleiben jedoch skeptisch in Bezug auf deren Fähigkeit, ein angemessenes System von Sicherheitsgarantien über einen längeren Zeitraum umzusetzen.
5. Verkehrsverbindungen zwischen Armenien und Berg-Karabach: Die Armenier möchten die Kontrolle über den Latschin-Korridor behalten, der Armenien und Stepanakert durch den aserbaidschanischen Bezirk Latschin hindurch verbindet, der derzeit von armenischen Truppen besetzt ist. Zudem möchten sie von Stepanakert nach Eriwan und in andere Städte fliegen können, ohne der gegenwärtigen Bedrohung ausgesetzt zu sein, dass Flugzeuge von Aserbaidschan abgeschossen werden. Und sie hoffen, schließlich auch die Eisenbahnlinie und die Schnellstraße nach Baku, der Hauptstadt von Aserbaidschan, wieder öffnen zu können, die seit Ausbruch des Krieges geschlossen sind. Aserbaidschan möchte die Rückgabe des gesamten Bezirks Latschin, würde internationalen Friedenstruppen aber wahrscheinlich erlauben, das Recht auf freie Durchfahrt zwischen Armenien und Berg-Karabach zu gewährleisten. Aserbaidschan besteht darauf, dass der Luftraum über Berg-Karabach aserbaidschanisches Hoheitsgebiet ist und Baku daher das Recht hat,

den gesamten Flugverkehr in der Region zu überwachen. Baku möchte auch einen garantierten Zugang zu der Enklave Nachitschewan durch Armenien.

Da es dem Minsk-Prozess nicht gelungen ist, in 20 Jahren Verhandlungen eine Lösung für diesen ernsten Langzeitkonflikt im Südkaukasus herbeizuführen, stellt sich die Frage, ob der Vermittlungsmechanismus für diese Aufgabe überhaupt geeignet ist. Die Minsk-Gruppe hat gemeinsam mehrere plausible Lösungen vorgeschlagen, die allesamt von mindestens einer der Streitparteien abgelehnt wurden. Dafür, dass bislang keine Einigung erzielt werden konnte, gibt es mehrere mögliche Erklärungen. In den ersten Jahren ihrer Tätigkeit litt die Minsk-Gruppe unter dem häufigen Wechsel ihrer Leitung. Diese hat sich jedoch stabilisiert, seit die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation und Frankreich die Funktion von Ko-Vorsitzenden übernommen haben. Darüber hinaus haben die drei Ko-Vorsitzenden, auch wenn dies für Außenstehende überraschend ist, trotz anderer Differenzen zwischen ihren Ländern ihre Fähigkeit zur kontinuierlichen Zusammenarbeit unter Beweis gestellt. Viele Aserbaidschaner werfen den Ko-Vorsitzenden allerdings vor, aufgrund des angeblichen politischen Einflusses der großen armenischen Diaspora in jedem der drei Länder parteiisch zu sein. Dies scheint die Vermittlungstätigkeit der Gruppe jedoch nicht nennenswert beeinflusst zu haben. Einige Kritiker führen auch Russlands Bündnis mit Armenien im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und die Existenz russischer Militärbasen in Armenien als Indiz für eine pro-armenische Ausrichtung der Gruppe an. Die Minsk-Gruppe leidet zudem seit 1998 darunter, dass wichtige nichtstaatliche Konfliktparteien nicht direkt an den Verhandlungen teilnehmen, wie z.B. Vertreter der *De-facto*-Regierung von Berg-Karabach und der aserbaidschanischen Binnenvertriebenen. Beide Gruppen könnten potenzielle zusätzliche „Friedensstörer“ *(spoilers)* im Prozess sein. „Absolute Friedensstörer“ *(total spoilers)* werden ihren Einfluss wahrscheinlich unabhängig davon, ob sie am Verhandlungstisch sitzen oder nicht, ausüben. Wie in vielen anderen Fällen auch wird eine Übereinkunft jedoch voraussetzen, dass „absolute Friedensstörer“ weitestgehend daran gehindert werden, deren Implementierung zu stören. „Begrenzte“ *(limited)* und „gierige“ *(greedy)* Friedensstörer hingegen müssen in irgendeiner Weise in den Prozess einbezogen werden, mit dem Ziel, dass sie ein endgültiges Übereinkommen unterstützen.[8]

Das Scheitern der Versuche, den Berg-Karabach-Konflikt zu lösen, ist letztendlich jedoch am ehesten damit zu erklären, dass alle beteiligten Parteien

8 Vgl. Stephen John Stedman, Spoiler Problems in Peace Processes, in: Paul C. Stern/Daniel Druckman (Hrsg.), International Conflict Resolution after the Cold War, Washington, D.C., 2000, S. 178-224, hier: S. 180-183. Vgl. ebenso Kristina Eichhorst, Friedensstörer, in: Hans J. Gießmann/Bernhard Rinke (Hrsg.), Handbuch Frieden, Wiesbaden 2011, S. 253-261; Ulrich Schneckener, Warum manche den Frieden nicht wollen, Eine Soziologie der „Störenfriede“, Diskussionspapier der FG 8, 2003/01, SWP Berlin, Februar 2003.

die Probleme als unlösbar wahrnehmen, nicht aber mit einem Versagen der Vermittler bei der Verhandlungsführung. Selbst die besten Vermittler werden keine Übereinkunft aushandeln können, die die Konfliktparteien nicht wollen. Trotz der von ihnen geäußerten Kritik sind sich jedoch alle drei Parteien einig, dass es keine brauchbare Alternative zum Minsk-Prozess gibt, und alle drei wollen auch in diesem Rahmen weiterverhandeln. Die Herausforderung besteht also nicht darin, einen Ersatz für die Minsk-Gruppe zu finden, sondern vielmehr darin, einen Ansatz zu suchen, der bessere Aussichten hat, greifbare und langfristige Ergebnisse zu zeitigen.

Der Berg-Karabach-Konflikt war seit dem Waffenstillstandsabkommen von 1994 nur selten „reif" für eine Lösung. Dafür gibt es viele Gründe. Erstens glauben beide Parteien, dass ihnen die Zeit in die Hände spielt, und sind daher eher geneigt, auszuharren und auf eine bessere Übereinkunft in der Zukunft zu warten. Die politische Führung Aserbaidschans glaubt, dass sie das Kräfteverhältnis durch die Aufrüstung ihrer Streitkräfte zu ihren Gunsten verändern kann, um so entweder Armenien durch die Androhung eines Krieges dazu zu zwingen, Bedingungen zuzustimmen, die für Baku günstiger sind, oder – falls dies nichts bewirkt – zu versuchen, das eroberte Gebiet mit Gewalt zurückzugewinnen. Im Gegensatz dazu scheinen viele in der selbsternannten Republik Berg-Karabach und – in geringerem Maße – in Armenien zu glauben, dass ihre Position durch die Beibehaltung des Status quo allmählich gestärkt wird, da die Außenwelt zunehmend den Eindruck bekommt, der *De-facto*-Status werde als Tatsache vor Ort akzeptiert, je länger die derzeitige Pattsituation anhält. In beiden Fällen lässt die Wahrnehmung, dass sich das Kräfteverhältnis auf die eine oder andere Weise zu ihren Gunsten entwickelt, beide Parteien zögern, Konzessionen zu machen, da sie glauben, dass sie in der Zukunft besser dastehen werden, wenn sie jetzt ausharren.

Ebenso wichtig ist, dass die Wahrnehmung der Konfliktparteien, es handle sich um ein Nullsummenspiel, Anzeichen eines tiefer gehenden Identitätskonflikts ist. Der Konflikt um Berg-Karabach ist einer der vielen Konflikte, die gegen Ende des Kalten Krieges und im Zuge des Auseinanderbrechens der großen multinationalen Staatsgebilde Sowjetunion und Jugoslawien entstanden. Da die Gebietseinheiten auf höchster staatlicher Ebene, die Unions- bzw. Teilrepubliken, die nun zu Staaten wurden, weitgehend mit einer einzigen namensgebenden Nationalität („Titularnation") identifiziert wurden, wurden alle anderen Völker, die in den neuen Staaten lebten, plötzlich zu Minderheiten. Die von den neuen Staaten ergriffenen Maßnahmen zur Nationenbildung begünstigten im Allgemeinen die nationalen Mehrheiten und marginalisierten die Minderheiten. Auch wenn der Berg-Karabach-Konflikt als Konflikt zwischen zwei seit langem verfeindeten Völkern dargestellt wird, handelt es sich bei ihm in Wirklichkeit nicht um einen Konflikt aus „althergebrachtem Hass". Er beruht vielmehr auf der aktuellen Sorge um den Schutz nationaler Identitäten vor vermeintlichen existenziellen Bedrohungen und auf der Angst der Bevölkerung auf beiden Seiten um ihre grundlegende Sicher-

heit nach einer Phase tödlicher Pogrome und einem noch tödlicheren Krieg. Die Aserbaidschaner betrachten Berg-Karabach nicht nur als Teil ihres Staates seit frühen Sowjetzeiten, sondern auch als Zentrum der aserischen Kultur, den Geburtstort ihrer berühmtesten Künstler, Dichter und Musiker. Für viele Aserbaidschaner würde der dauerhafte Verlust dieses Gebietes bedeuten, dass ihnen ihr kulturelles Erbe entrissen wird. Die Armenier sehen dasselbe Land als Zentrum der armenischen Zivilisation an, in dem Armenier schon seit Jahrtausenden leben – länger als auf dem Gebiet des heutigen armenischen Staates, das zum größten Teil erst nach der Vertreibung der Armenier aus der osmanischen Türkei Anfang des 20. Jahrhunderts von diesen besiedelt wurde. Darüber hinaus berufen sich die Armenier generell auf das „Völkermord"-Narrativ, wenn es um die theoretische Möglichkeit geht, unter aserbaidschanische Herrschaft zurückzukehren. Ihrer Ansicht nach sind die Aserbaidschaner in Wirklichkeit „Türken", und Aserbaidschan wird als ein künstlicher Staat gesehen, der nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches geschaffen wurde. Die Armenier glauben, wie der selbsternannte Außenminister der Republik Berg-Karabach dem Autor berichtete, dass sich Aserbaidschan gerade auf einen Krieg gegen das armenische Volk und einen Völkermord an den Armeniern vorbereite. Die Unabhängigkeit ist für sie daher ein existenzielles Thema, da sie befürchten, dass jegliche Rückkehr unter aserbaidschanische Herrschaft, selbst mit der sogenannten „weitreichenden Autonomie", zu ihrer Vernichtung führen würde.[9] Die Verhandlungen werden auch dadurch erschwert, dass dies kein Konflikt zwischen Eliten ist, sondern ein Konflikt, in den jeweils die ganze Bevölkerung einbezogen ist. Dies macht es selbst für relativ starke Politiker in eher autoritären Staaten schwierig, mit den innenpolitischen Konsequenzen fertig zu werden, die entstünden, wenn zu viele Konzessionen gemacht würden – vor allem solche, die zentrale Elemente der sozial konstruierten nationalen Identität der jeweiligen Bevölkerung aufzugeben drohen.

Eine Vermittlung kann nur gelingen, wenn alle Beteiligten bereit sind, die notwendige psychologische Umstrukturierung zu vollziehen und einander nicht länger zu dämonisieren, und wenn die politischen Führungen ihre jeweilige Bevölkerung auf einen Frieden vorbereiten, der auf Kompromissen beruht. Dazu gehört auch die Bereitschaft, Tauschgeschäfte und Konzessionen in Betracht zu ziehen, von denen sie letztlich profitieren werden, auch wenn eine Übereinkunft hinter den Idealvorstellungen der beteiligten Parteien zurückbleibt. Es sind genau diese antagonistischen Perzeptionen, die die zentralen Argumente im Streit um den Status des ehemaligen Autonomen Gebiets Berg-Karabach liefern.

9 Interview des Autors mit Karen Mirsojan, Außenminister der Republik Berg-Karabach (nicht anerkannt), Stepanakert, 23. Januar 2013.

In diesen Schlussfolgerungen möchte ich meine persönlichen Ideen für eine mögliche Lösung des Berg-Karabach-Konflikts vorstellen. Damit will ich jedoch keinesfalls behaupten, dass das Ergebnis, das dabei herauskommt, in näherer Zukunft für alle Konfliktparteien politisch akzeptabel ist. Dennoch bieten die Geschichte der „Beinahe-Erfolge" und die im Grundsatz akzeptierten Madrider Prinzipien einige mögliche Leitlinien für eine Lösung des Konflikts an. Der Rahmen, den ich hier vorschlage, kehrt im Großen und Ganzen wieder zum früheren „Paketansatz" zurück. Ich gebe allerdings zu, dass zunächst einige kleinere Schritte dabei helfen könnten, Vertrauen aufzubauen – Vertrauen nicht nur zwischen den Konfliktparteien, sondern auch in die internationalen Bemühungen, was zu einer friedlichen Lösung beitragen würde. Zu diesen Schritten könnte zunächst der Rückzug der verfeindeten Truppen gehören, sodass entlang der gegenwärtigen Kontaktlinie und der armenisch-aserbaidschanischen Grenze eine demilitarisierte Zone entsteht. Dies könnte mit einer erweiterten Überwachung durch die OSZE einhergehen, um so die anhaltende Gewalt einzudämmen. Sollte dies gelingen, könnte anschließend der Abzug der armenischen Truppen aus bis zu fünf der besetzten Gebiete erfolgen, zunächst vielleicht aus Aghdam. Diese Maßnahmen würden Aserbaidschan Fortschritte signalisieren und gleichzeitig die Armenier davon überzeugen, dass ihre Sicherheit auch entlang anderer Grenzen gewährleistet werden kann als nur an der militarisierten Grenze, die nach dem Ende der Kämpfe 1994 entstand und an der sich die verfeindeten Parteien buchstäblich von Angesicht zu Angesicht gegenüberstehen.

Abgesehen von diesen ersten Schritten bin ich jedoch der Meinung, dass der Konflikt erst dann gelöst werden kann, wenn das Kernproblem – der Status von Berg-Karabach – im Rahmen einer „Paketvereinbarung", die sich auf die Klärung der Souveränitätsfrage konzentriert und dann alle anderen Streitpunkte entsprechend anpasst, direkt angegangen wird. Ein „Paket" bietet erstens einen Rahmen, in dem Tauschgeschäfte zwischen den einzelnen Themenbereichen der Verhandlungen ausgehandelt werden können, wobei insbesondere die Lösung der Statusfrage einen Anreiz für Zugeständnisse bieten könnte. Zweitens stünde die Lösung der Statusfrage insofern im Mittelpunkt, als die meisten Maßnahmen zur Lösung einzelner Probleme – wie bereits erwähnt – voraussetzen, dass diese Frage auf die eine oder andere Weise geklärt wird. Es ist unwahrscheinlich, dass über Einzelmaßnahmen entschieden werden kann, solange es keine grundsätzliche Einigung über den endgültigen Status von Berg-Karabach gibt. Die wichtigste Voraussetzung dafür, dass die Prinzipien der Minsk-Gruppe akzeptiert werden, ist, dass sie die Grundlage für eine ausgewogene und faire Übereinkunft schaffen. Um dies zu erreichen, wird diejenige Seite, die die Statusfrage für sich entscheiden kann, in den meisten anderen Fragen erhebliche Konzessionen machen müssen, damit die andere Seite für den Verlust der Hoheitsgewalt über das

umstrittene Gebiet entschädigt wird. In diesen anderen Fragen wird es wohl kaum zu einer Einigung kommen, solange die Statusfrage nicht gelöst ist. Die Lösung der Statusfrage macht es wiederum erforderlich, dass alle Konfliktparteien die legitimen Interessen der jeweils anderen anerkennen. Sie setzt außerdem die Erkenntnis voraus, dass alle Beteiligten langfristig mit einem vorausschauenden Blick auf die Vorteile, die sich für alle aus einer Einigung ergeben, besser dastehen werden, als wenn sie sich über die vielen vermeintlichen Ungerechtigkeiten der Vergangenheit streiten.

Um zunächst die Kernprobleme zu lösen, schlage ich vor, wie von der Minsk-Gruppe angeregt, ein international überwachtes Referendum abzuhalten, bei der die Wähler drei Optionen bezüglich des rechtlichen Status von Berg-Karabach haben: 1. Autonomie innerhalb Aserbaidschans, 2. Vereinigung mit Armenien als dessen Provinz oder 3. Unabhängigkeit für die Republik Berg-Karabach (Arzach). Entscheidend ist jedoch die Frage, wer an dem Referendum teilnehmen darf, da die Antwort auf diese Frage höchstwahrscheinlich auch das Ergebnis bestimmen wird. Den Armeniern wäre es am liebsten, wenn nur die jetzigen Einwohner von Berg-Karabach wählen könnten. Angesichts der aktuellen Zusammensetzung der Bevölkerung in der Region nach den „ethnischen Säuberungen“, d.h. nach der Vertreibung so gut wie aller Aserbaidschaner, die zuvor dort gelebt haben, wäre die Stimmenmehrheit für die Unabhängigkeit oder die Vereinigung mit Armenien natürlich überwältigend. Die Aserbaidschaner machen hingegen geltend, dass eine Sezession gemäß ihrer Verfassung nur nach einem Wahlentscheid der Bevölkerung des gesamten Landes möglich wäre. In diesem Fall würde die Zusammensetzung der Wählerschaft höchstwahrscheinlich dafür sorgen, dass Berg-Karabach ein Teil von Aserbaidschan bleibt, da die mehrheitlich ethnisch aserische Bevölkerung des gesamten Landes den „Verlust“ von Berg-Karabach ablehnen würde. Die dritte und wahrscheinlich fairste, in der Durchführung allerdings komplizierteste Möglichkeit bestünde darin, allen heutigen Einwohnern von Berg-Karabach sowie allen Flüchtlingen, die nachweisen können, dass sie zum Zeitpunkt des Zusammenbruchs der Sowjetunion – also Anfang 1992 – Einwohner des Autonomen Gebiets waren, sowie deren Nachfahren die Teilnahme an dem Referendum zu gestatten. In diesem Fall würde wahrscheinlich auch für die Unabhängigkeit oder den Anschluss an Armenien gestimmt werden, jedoch mit weniger Stimmen als bei der ersten Option. Allen Mitgliedern der Minsk-Gruppe ist klar, dass das Referendum weitgehend eine Formsache wäre, sobald eine Entscheidung über die Zusammensetzung der Wahlberechtigten gefallen ist.

Die Regierung Aserbaidschans wird zweifellos einwenden, dass jegliche Option einer Sezession gegen das Völkerrecht verstieße, einschließlich des Prinzips des OSZE-Dekalogs, das die territoriale Integrität von Staaten bekräftigt. Zumindest formal ist dieser Einwand auch korrekt. Eine fortwährende aserbaidschanische Herrschaft über Berg-Karabach wäre für die Armenier jedoch inakzeptabel, vor allem für jene, die in Berg-Karabach leben.

Mehr als zwanzig Jahre nach den Gewaltausbrüchen und angesichts anhaltender Drohungen aus Baku ist es so gut wie undenkbar, dass ethnische Armenier sich vorstellen könnten, in einem aserbaidschanischen Staat zu leben – unabhängig von dem Grad ihrer Autonomie –, ebenso wie Kosovo-Albaner nach den Gewalttaten Ende der 1990er Jahre niemals in Erwägung ziehen würden, sich wieder unter serbische Herrschaft zu begeben. Jegliche Lösungsvorschläge, die die Rückkehr Berg-Karabachs unter aserbaidschanische Hoheitsgewalt vorsähen, müssten daher mit außergewöhnlichen Garantien für die Sicherheit aller ethnischen Armenier in der Region verbunden sein. Ohne umfangreiche und international überwachte Sicherheitsgarantien wäre eine solche Rückkehr undenkbar. Jedoch würde auch Aserbaidschan einen hohen Preis zahlen, da eine solche Lösung eine langfristige und umfassende internationale Präsenz auf aserbaidschanischem Hoheitsgebiet erfordern würde, was wiederum eine äußere Einmischung in Bakus territoriale Souveränität darstellen würde. Sollte die Statusfrage zugunsten von Aserbaidschan entschieden werden, müssten zudem die meisten anderen Fragen wahrscheinlich zugunsten der Rechte der ethnischen Armenier nicht nur in Berg-Karabach, sondern auch in ganz Aserbaidschan gelöst werden. Mit einem solchen Ergebnis würde Aserbaidschan zwar einen formalen „Sieg“ erringen, doch langfristig würde es einen hohen Preis zahlen.

Die alternative Option ist daher, die Statusfrage durch ein Referendum zu klären, bei dem nur die jetzigen und früheren Einwohner Berg-Karabachs abstimmen dürfen. Wie bereits erwähnt, würde dies mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einer Entscheidung zugunsten der Unabhängigkeit Berg-Karabachs führen. Eine Vereinbarung in diesem Sinne scheint also eine leichter zu realisierende und unkompliziertere Lösung zu bieten, auch wenn sie durchaus einige potenzielle Stolperfallen in sich birgt. Sie würde von den Aserbaidschanern verlangen, die schmerzhafte Tatsache anzuerkennen, dass sie Berg-Karabach in den letzten zwanzig Jahren verloren haben und es wohl nie zu einem vertretbaren Preis zurückerhalten werden. Ein militärisches Vorgehen zur Rückeroberung des Gebiets würde mit Sicherheit international weitgehend verurteilt werden und vielleicht zu einem militärischen Eingreifen mächtiger Nachbarstaaten führen, was möglicherweise verheerende Folgen für Aserbaidschan hätte. Die beste Strategie Aserbaidschans wäre daher meiner Meinung nach, den Verlust zu akzeptieren und rechtzeitig Schadensbegrenzung zu betreiben, die heutige Realität anzuerkennen und in allen anderen Fragen das Bestmögliche für sich herauszuholen. Neben anderen Vorteilen böte dies der aserbaidschanischen Regierung auch die Möglichkeit, einen Teil der internationalen Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, die sie in den letzten Jahren sowohl aufgrund der sich verschlechternden Menschenrechtssituation im Land als auch infolge der militanten Rhetorik gegenüber Armenien eingebüßt hat. Wie weiter unten skizziert wird, würde es zudem der großen Mehrheit der aserbaidschanischen Binnenvertriebenen –

wenn auch nicht allen – ermöglichen, in ihre ursprüngliche Heimat zurückzukehren.
Abgesehen von der Statusfrage hat die aserbaidschanische Regierung bei den meisten Streitpunkten gute Argumente auf ihrer Seite. Die Behauptung der politischen Führung Berg-Karabachs, dass es sich bei den sieben besetzten Bezirken Aserbaidschans um „befreite“ armenische Gebiete handele, widerspricht schlicht und einfach jeglichen allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts. Es wäre ein großer Fehler, wenn die internationale Gemeinschaft den Standpunkt Berg-Karabachs hier legitimieren würde. Zeitgleich mit der Implementierung der Ergebnisse des Referendums über den Status von Berg-Karabach müssen diese Gebiete wieder unter die vollständige Hoheitsgewalt Aserbaidschans zurückkehren. Alle aus diesen Gebieten stammenden aserbaidschanischen Binnenflüchtlinge sollten anschließend so schnell wie möglich in ihre ursprüngliche Heimat zurückkehren können. Ebenso sollten alle aserbaidschanischen Flüchtlinge aus Berg-Karabach und alle armenischen Flüchtlinge aus Aserbaidschan das Recht erhalten, in ihre frühere Wohnorte zurückzukehren. Das Recht auf Rückkehr spielt in solchen Situationen eine wichtigere Rolle als die tatsächliche Rückkehr. In den meisten Fällen ist es auf absehbare Zeit unwahrscheinlich, dass viele Flüchtlinge von diesem Recht Gebrauch machen würden, da sie um ihre persönliche Sicherheit fürchten. Dennoch sollte ihnen dieses Recht zugesprochen werden, und alle Regierungen sollten sich verpflichten, ihre Sicherheit zu gewährleisten, wenn sie dieses Recht wahrnehmen wollen.
Drittens sollte das Recht auf eine sichere Passage auf dem Land- und auf dem Luftweg zwischen Berg-Karabach und Armenien (bzw. jedem anderen Nachbarstaat) sowie zwischen Nachitschewan und Aserbaidschan gewährleistet sein. Dies könnte auf verschiedene Weise erfolgen. Eine Option wäre, eine Fernstraßenverbindung sowie eine Luft- und (wenn möglich) eine Bahnverbindung durch das wieder aserbaidschanischem Hoheitsrecht unterstellte Gebiet zwischen Berg-Karabach und Armenien sowie durch armenisches Gebiet zwischen Aserbaidschan und Nachitschewan einzurichten, so wie es mit Hilfe der Minsk-Gruppe vor dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999 und noch einmal in Key West 2001 provisorisch ausgehandelt worden war. Diese Verbindungen könnten ganz ähnlich wie die Straßen-, Zug- und Luftkorridore betrieben werden, die während des Kalten Krieges Westberlin mit Westdeutschland über ostdeutsches Gebiet verbunden haben und auf denen auf ausgewiesenen Strecken eine sichere Durchfahrt garantiert war. Alternativ könnte man eine „Friedensautobahn“ bauen, so wie es einige Experten aus Aserbaidschan vorgeschlagen haben. Sie könnte von Baku über Stepanakert bis nach Eriwan verlaufen, dann weiter nach Nachitschewan und schließlich in die Türkei zum Schwarzen Meer. Zudem könnte die Zugstrecke zwischen Baku und Stepanakert wieder geöffnet werden. Alle Beteiligten würden davon profitieren, die Verbindungen offen zu halten, was wiederum ein starker Anreiz für alle Parteien wäre, das Abkommen einzuhalten, sei es auch nur

aus Angst vor ähnlich gearteten Vergeltungsmaßnahmen, sollte jemand die Durchreise behindern. Für eine Übergangsphase sollten jedoch internationale Friedenstruppen auf allen Routen die sichere Durchfahrt gewährleisten, bis das gegenseitige Vertrauen stark genug ist und alle Beteiligten den gegenseitigen Nutzen erkennen, den offene und sichere Verkehrswege bedeuten. Die Transitstrecken sollten nicht breiter sein als nötig, um die sichere Durchfahrt für alle Parteien gewährleisten zu können. Daher sollte der größte Teil von Latschin wieder unter aserbaidschanische Kontrolle zurückkehren.

Viertens sollte sich die internationale Gemeinschaft dazu verpflichten, internationale Friedenstruppen – höchstwahrscheinlich unter OSZE-Mandat – bereitzustellen. Sie kann dabei auf Pläne zurückgreifen, die schon seit Langem von der Hochrangigen Planungsgruppe in Wien entwickelt werden. Die Friedenstruppen sollten zunächst entlang der Grenze zwischen Berg-Karabach und Aserbaidschan stationiert werden und bei Bedarf auch entlang der Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie entlang der unter Punkt drei genannten Verkehrsstrecken. Es sollten sich möglichst viele OSZE-Teilnehmerstaaten an den Friedenstruppen beteiligen, ohne dass ein einzelner Staat sie dominiert. Daher sollte die Anzahl der Soldaten, die jeder Staat für den *Peacekeeping*-Einsatz bereitstellt, begrenzt werden (vielleicht auf 40 Prozent). Zu den Friedenstruppen sollte auch ein Minenräumkommando gehören, um die zahlreichen verminten Gebiete in der Region zu räumen. Außerdem sollten die Friedenstruppen den Rückzug sämtlicher Streitkräfte entlang der Kontaktlinie und aus den Grenzregionen zwischen Aserbaidschan und Armenien überwachen.

Und schließlich sollte die internationale Gemeinschaft, vor allem die Europäische Union, substanzielle finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau von Infrastruktur sowie Häusern und anderen während der Kämpfe beschädigten Gebäuden zur Verfügung stellen. Die aserbaidschanische Regierung kann zwar auf relativ umfangreiche Ressourcen zurückgreifen und man sollte auch von ihr erwarten, dass sie einen erheblichen Teil ihrer momentan für die militärische Aufrüstung vorgesehenen Mittel umverteilt und für den Wiederaufbau einsetzt. Dennoch ist die Aufgabe aufgrund der schweren Kriegsschäden in den großen besetzten Regionen des Landes vermutlich so groß, dass internationale Unterstützung für ihre erfolgreiche Bewältigung unerlässlich sein wird. Gelingt es darüber hinaus nicht, die Lebensqualität spürbar zu verbessern, könnte dies jedes Friedensabkommen untergraben. Gemeinsames wirtschaftliches Wachstum beider Seiten hingegen wäre die Grundlage für einen anhaltenden Frieden. Kurzum: Das internationale Engagement darf sich also nicht auf die Vermittlung eines Friedensabkommens beschränken, sondern muss anschließend auch sicherstellen, dass alle Elemente eines solchen Abkommens bis weit in die Zukunft hinein effektiv umgesetzt werden, insbesondere in den zerstörten besetzten Gebieten, die dann wieder unter Aserbaidschans Kontrolle fielen.

Es wird schwierig sein, ein Abkommen ähnlich dem oben skizzierten zu erreichen, da es weitreichende Veränderungen in den Positionen und gewiss auch in den Überzeugungen der Konfliktparteien erfordern würde. Die politischen Führungen in der Region werden viel Mut aufbringen müssen, um dem Druck aus dem In- und Ausland, die notwendigen Konzessionen nicht zu machen, standzuhalten. Doch eine Einigung ist möglich, wenn die Beteiligten einsehen, dass die Kosten eines Abkommens ihren Interessen weitaus weniger abträglich sein dürften als die Fortsetzung des in eine Sackgasse geratenen, wenn auch nicht „eingefrorenen" Konflikts, vor allem angesichts der großen Gefahr, dass er zu einer größeren militärischen Auseinandersetzung eskalieren könnte, die vielleicht sogar einige der Nachbarstaaten mit hineinziehen.

Für einen Erfolg der Verhandlungen werden die Vermittler der Minsk-Gruppe den „Stufenansatz" wahrscheinlich aufgeben und sich stattdessen von Beginn an auf den Kern des Konflikts konzentrieren müssen, nämlich den zukünftigen Status von Berg-Karabach. Dieses Thema darf nicht auf die lange Bank geschoben werden, da die Lösung sämtlicher anderer umstrittenen Fragen extrem stark von der Lösung dieser Kernfrage abhängt. Aus praktischer Sicht wird dazu zunächst eine Einigung in der Frage, wer zur Teilnahme an einem Referendum über die Statusfrage berechtigt ist, erforderlich sein, da eine Entscheidung darüber, wer über die Statusfrage abstimmen darf, mit großer Sicherheit auch das Ergebnis bestimmen wird. Sobald die Entscheidung über den Abstimmungsprozess jedoch getroffen ist, wird sich eine Einigung über die anderen von der Minsk-Gruppe formulierten Madrider Prinzipien logischerweise dadurch ergeben, dass diejenige Partei, die ihren Anspruch auf die Hoheitsgewalt über Berg-Karabach *de facto* aufgibt, mit weitreichenden Konzessionen zu ihren Gunsten bei den anderen Streitthemen entschädigt wird. Es wird jedoch nicht möglich sein, „das Pferd von hinten aufzuzäumen", wie es der „Stufenansatz" vorsieht, da die Beilegung der restlichen Streitfragen – die nach den Vorstellungen der Minsk-Gruppe zuerst erfolgen sollte – ausschließlich von dem Ergebnis der Verhandlungen über den endgültigen Status Berg-Karabachs abhängt.

Sich mit dem schwierigsten Thema zuerst zu befassen, bedeutet, dass viele Hürden überwunden werden müssen. Doch wenn dieser Konflikt diplomatisch gelöst und nicht auf dem Schlachtfeld entschieden werden soll, gibt es kaum eine Wahl. Der instabile und schmerzliche Status quo bietet – obwohl er für viele Politiker und Teile der Bevölkerung kurzfristig akzeptabel ist – keine Hoffnung, aus der Sackgasse herauszukommen, die die gesamte Region wirtschaftlich und politisch auf dem Weg zur Integration in die globale Ordnung aufhält. Nur ein Friedensabkommen, das den oben skizzierten Bedingungen entspricht, kann den Weg in eine bessere Zukunft für alle Völker der Region, die in den vergangenen 25 Jahren dieses erbitterten Konflikts so viel gelitten haben, freimachen.

Themenschwerpunkt:
Die Krise in der und um die Ukraine

*Claus Neukirch**

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte

Einführung

Der vorliegende Beitrag untersucht die operativen Herausforderungen, denen die OSZE bei der Planung, Entsendung und anschließenden Ausweitung der Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission*, SMM) im Jahr 2014 gegenüberstand. Darüber hinaus geht er der Frage nach, welche neuen Horizonte sich durch diese Operation für die Organisation eröffnet haben.

Die Entsendung der SMM im Jahr 2014 fand vor dem Hintergrund konzeptioneller Diskussionen über die Instrumente statt, die der OSZE für die Krisenreaktion zur Verfügung stehen. Parallel dazu wurden strategische Diskussionen darüber geführt, wie der anhaltenden Tendenz entgegengewirkt werden könne, Feldoperationen zu schließen oder „herabzustufen", und wie die Relevanz der OSZE im internationalen Kontext erhöht werden könnte.

Die rasche und effektive Reaktion der OSZE auf die Ukraine-Krise hat die strategischen Diskussionen größtenteils beendet und den konzeptionellen Diskussionen neue und konstruktive Impulse gegeben. Wie im vorliegenden Beitrag jedoch dargelegt werden wird, ist die SMM nicht zwangsläufig die Antwort auf beide Diskussionen. Für den zukünftigen Verlauf der einen wie der anderen Debatte wird sie allerdings ein entscheidender Faktor sein, da beide das betreffen, was die Organisation ihrem Wesen nach ist: eine vor Ort aktive, regionale Sicherheitsorganisation.

Um dies zu verdeutlichen, beschreibt der Beitrag zunächst die operativen Herausforderungen, die sich für die OSZE zu Beginn der Operation im März 2014 ergaben, und wie es ihr gelungen ist, diese zu bewältigen. Darüber hinaus werden die Herausforderungen untersucht, die sich während der Aufbauphase der Operation ergaben. Der Beitrag wird auch auf die neuen Horizonte eingehen, zu denen die OSZE mit ihrer Reaktion auf die Ukraine-Krise aufgebrochen ist.

Auch wenn es in diesem Beitrag um die SMM geht, sollte nicht übersehen werden, dass die Gesamtreaktion der OSZE auf die Krise weitaus umfassender ausfiel. Der Schweizer OSZE-Vorsitz und die drei Sonderbeauftragten, die von ihm ernannt und mit verschiedenen Aufgaben betraut worden waren,[1]

---

* Die in diesem Beitrag vertretene Meinung ist ausschließlich diejenige des Autors und gibt nicht notwendigerweise die offizielle Position der OSZE wieder. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Anfang November 2014.

1 Botschafter Tim Guldimann als Persönlicher Gesandter für die Ukraine (seit 24. Februar 2014), Botschafter Wolfgang Ischinger, Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die

der Projektkoordinator in der Ukraine und das Projekt „Nationaler Dialog“, die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten (HKNM), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, das Wiener Dokument 2011 und eine weitere Beobachtermission an den russischen Kontrollposten Gukowo und Donezk – all diese Instrumente und Mechanismen kamen in den verschiedenen Phasen der Krise zum Tragen.[2]
Mit einem Budget von 57,18 Millionen Euro für die ersten zwölf Einsatzmonate ist die SMM die teuerste, komplexeste und wichtigste derzeitige OSZE-Feldoperation. Der Jahreshaushalt für die gesamte übrige OSZE für 2014 ohne die SMM beträgt lediglich 142 Millionen Euro. Trotz ihrer entscheidenden Rolle für die OSZE im Jahr 2014 wurde die SMM nicht in den Gesamthaushaltsplan desselben Jahres aufgenommen, sondern anfangs hauptsächlich durch freiwillige Zuwendungen und aus einem Sonderfonds finanziert, wobei Letzterer aus obligatorischen Sonderzahlungen der Teilnehmerstaaten bestand.

Das Mandat der SMM

Am 21. März 2014 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Entsendung einer Sonderbeobachtermission in die Ukraine.[3] Sie bestand zunächst aus 100 zivilen Beobachtern und sollte im gesamten Land und in Zusammenarbeit mit den betreffenden OSZE-Durchführungsorganen und Akteuren der internationalen Gemeinschaft dazu beitragen, die Spannungen abzubauen, Frieden, Stabilität und Sicherheit zu fördern und die Umsetzung sämtlicher OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen zu beobachten und zu unterstützen. Der Ständige Rat beauftragte die SMM damit,

- „über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten;
- als Reaktion auf konkrete Vorfälle und berichtete Vorfälle, einschließlich jener, die behauptete Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten;
- die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, zu beobachten und zu unterstützten;

„Runden Tische des nationalen Dialogs“ (12.-25. Mai 2014), Botschafterin Heidi Tagliavini, Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden für die Trilaterale Kontaktgruppe (seit 8. Juni 2014).

2 Ein umfassender Überblick über die verschiedenen Reaktionen der OSZE findet sich unter: http://www.osce.org/ukrainemonitoring.

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: http://www.osce.org/de/pc/117407.

- zur Erfüllung dieser Aufgaben mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der örtlichen Bevölkerung Kontakt aufzunehmen;
- den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern;
- über etwaige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Beobachtermission oder andere Behinderungen bei der Erfüllung ihres Mandats zu berichten;
- sich mit den OSZE-Durchführungsorganen über deren Arbeit abzustimmen und diese zu unterstützen, darunter mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, unter vollständiger Einhaltung von deren Mandaten, und mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten."[4]

Die Mission sollte auf bis zu 500 Beobachter aufgestockt werden können, wenn der Missionsleiter – der Leitende Beobachter – dies beschloss. Die Beobachter sollten zunächst nach Cherson, Odessa, Lemberg, Iwano-Frankiwsk, Charkiw, Donezk, Dnipropetrowsk, Czernowitz und Luhansk entsandt werden. Die Zentrale sollte in Kiew eingerichtet werden.

Entsendung im Eiltempo

Mit dem letzten Punkt des Beschlusses beauftragten die Teilnehmerstaaten den Generalsekretär, innerhalb von 24 Stunden nach Verabschiedung des Beschlusses Vorausgruppen zu entsenden. All dies geschah an einem späten Freitagabend, der zufällig auch noch ein OSZE-Feiertag war.
Bereits am Morgen des nächsten Tages, am Samstag, dem 22. März, hatte eine Vorausgruppe ihre Arbeit in Kiew aufgenommen. Nur drei Tage später waren die ersten Beobachterteams geschult und in Regionen außerhalb der Hauptstadt entsandt. Innerhalb einer Woche waren Beobachter in allen im Beschluss des Ständigen Rats genannten Orten im Einsatz. Und innerhalb eines Monats – am 22. April – hatte die SMM ihre vorläufige Zielstärke von 100 Beobachtern erreicht. All dies wurde zu einem Zeitpunkt bewerkstelligt, als die OSZE formal noch nicht einmal über einen Haushalt für das Jahr 2014 verfügte. Operative Bereitschaft, Flexibilität und die hohe Motivation der an diesem Unternehmen beteiligten Mitarbeiter waren die Hauptzutaten für diesen Erfolg.

4 Ebenda, S. 1-2.

Die OSZE war konzeptionell und operativ darauf vorbereitet, schnell zu reagieren. Die Teilnehmerstaaten hatten Weitsicht bewiesen, als sie im Dezember 2011 den Ministerratsbeschluss 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus verabschiedeten.[5] Hierin hatten sie beschlossen, die Fähigkeit der OSZE zu stärken, in sämtlichen Phasen eines potenziellen oder tatsächlichen Konflikts zu handeln, indem sie Frühwarnungen abgibt, die Eskalation von Spannungen verhindert, ausbrechende Krisen bewältigt und Gesellschaften beim Wiederaufbau nach dem Ende eines Konflikts unterstützt.

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats hat auf Grundlage dieses Beschlusses in den Jahren 2012 und 2013 intensiv mit anderen OSZE-Institutionen und den Feldoperationen zusammengearbeitet, um sein Frühwarnsystem weiterzuentwickeln, eine systematische Mediationsunterstützung zu konzipieren sowie – was für die schnelle Entsendung der SMM entscheidend war – ein OSZE-internes Personenverzeichnis zur raschen Entsendung von Einsatzkräften anzulegen, einen virtuellen Ausrüstungspool einzurichten und einen operativen Rahmen für die Krisenreaktion zu entwickeln.[6] Als die Ukraine-Krise ausbrach, waren diese Instrumente einsatzbereit.

Das interne *Personenverzeichnis zur raschen Entsendung* steht allen OSZE-Mitarbeitern offen, die bereit sind, in einer Krisensituation vorübergehend an einen neuen Dienstort entsendet zu werden. Die Idee, auf die eigenen Mitarbeiter zurückzugreifen, wenn dringend Personal benötigt wird, ist nicht neu. Neu ist hingegen, dass das Verzeichnis der Personalabteilung den direkten Zugang zu Informationen über verfügbare Mitarbeiter und deren Kernkompetenzen, wie z.B. Sprachkenntnisse oder Felderfahrungen, ermöglicht.

Aus diesem Verzeichnis wurden 32 sogenannte *„First Responders“* aus dem Sekretariat und neun OSZE-Feldoperationen ausgewählt und innerhalb von vier Tagen in die Ukraine entsandt, um dort als Beobachter tätig zu sein und wichtige Befehls- und Verwaltungsposten in der Zentrale der neuen Mission zu besetzen. Der Direktor des KVZ, Botschafter Adam Kobieracki, übernahm vorübergehend die Funktion des Leitenden Beobachters, bis der Vorsitz am 14. April den erfahrenen türkischen Diplomaten Ertuğrul Apakan zum Leitenden Beobachter ernannte. Die ersten Beobachter, die durch das reguläre Abordnungssystem rekrutiert worden waren, trafen am 30. März, knapp neun Tage, nachdem der Beschluss verabschiedet worden war, in Kiew ein. Bis Ende April wurden alle *First Responders*, die als Beobachter eingesetzt wor-

5 Vgl. Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, unter: www.osce.org/de/mc/86623.

6 Vgl. Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 133-144, hier: S. 138.

den waren, durch abgeordnete Mitarbeiter ersetzt, während einige der *First Responders* noch einige Wochen lang wichtige Aufgaben in der Verwaltung der Mission wahrnahmen und wieder andere sich dafür entschieden, auf der Grundlage eines regulären Arbeitsvertrages in der Mission zu bleiben.

Der *virtuelle Ausrüstungspool* wurde in Anerkennung der Tatsache geschaffen, dass die OSZE es sich nicht leisten kann, große Mengen teurer Ausrüstung vorrätig zu halten. Stattdessen verfügt sie über ein kleines Kontingent an weniger teuren Gegenständen, wie etwa Laptops und Mobiltelefonen, und unterhält eine Datenbank, die aufzeigt, wo sie sich in Krisensituationen wichtige Ausrüstungsgegenstände wie gepanzerte und ungepanzerte Geländewagen, Satellitentelefone oder Splitterschutzwesten beschaffen kann. Mit Hilfe eines besonderen Vertragsmodells kann die OSZE solch entscheidende Ausrüstung schnellstmöglich ankaufen.

Gleichzeitig mit der Verlegung von OSZE-Mitarbeitern aus Wien, Sarajewo, Pristina und anderen Orten nach Kiew wurden auch Fahrzeuge, Laptops, Computer und Satellitentelefone dorthin verschickt. Aufgrund der im Voraus ausgehandelten Verträge konnte das Sekretariat sämtliche in Österreich vorrätigen Splitterschutzwesten aufkaufen, innerhalb weniger Tage mehrere neue gepanzerte Fahrzeuge mit einem Lkw nach Kiew transportieren und weitere wichtige Ausrüstungsgegenstände ankaufen. Als die Mitarbeiter vor Ort eintrafen, fanden sie dort die benötigte Ausrüstung bereits vor.

Der *operative Rahmen* ist ein internes Dokument, in dem die Prozesse und Verfahren festgelegt sind, mittels derer die Organisation auf eine Krise oder einen Konflikt im OSZE-Gebiet entsprechend koordiniert und kollektiv reagiert. Dabei werden die Lehren und bewährten Praktiken aus früheren Erfahrungen wie etwa der Entsendung zusätzlicher Militärbeobachter nach dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 oder der Durchführung der Initiative für kommunale Sicherheit (*Common Security Initiative*, CSI) nach den gewaltsamen Unruhen in Südkirgisistan im Juni 2010 berücksichtigt. Das Dokument war die Grundlage für die zügige Entwicklung eines Implementierungsplans und eines Budgets für die Entsendung der SMM.

Der Beschluss, eine Mission zu entsenden, kam natürlich nicht völlig unerwartet. Seiner Verabschiedung waren dreiwöchige intensive politische Verhandlungen vorausgegangen. In dieser Zeit blieben das KVZ und die anderen Abteilungen des Sekretariats nicht untätig, sondern waren mit Planungen und Vorbereitungen beschäftigt. Als der endgültige Beschluss am 21. März verabschiedet wurde, dauerte es nur wenige Minuten, bis die Stellen ausgeschrieben und die entscheidenden Dokumente – wie der Einsatzplan für die Einrichtung der Mission – veröffentlicht waren, da die Entwürfe bereits vorlagen. Wie auf Knopfdruck setzte sich die Maschinerie in Gang.

Flexibilität

Eine weitere Stärke der OSZE kam während der Anlaufphase der SMM und ihrer späteren Aufstockung ins Spiel: ihre Flexibilität, die zum Teil von der umfassenden Feldpräsenz der OSZE herrührt. Dank ihrer 16 Feldoperationen verfügte die OSZE über die Ressourcen, die nötig waren, um innerhalb weniger Tage Mitarbeiter und Ausrüstung zu entsenden. Aufgrund des flexiblen Verwaltungssystems der Organisation bedurfte dies auch keiner umständlichen Verfahren. Flexibilität war auch der Schlüssel zum Erfolg, als die SMM im Sommer dringend unbewaffnete Drohnen und 70 zusätzliche gepanzerte Fahrzeuge benötigte.
Entscheidend war auch, dass ein Weg gefunden wurde, Mittel für die Entsendung der Mission bereitzustellen, obwohl es weder einen genehmigten Haushaltsplan gab noch eine vereinbarte „Krisenreaktionsfazilität" existierte – der OSZE-Ausdruck für einen Geldtopf, der für die Finanzierung einer Reaktion auf unvorhergesehene und deswegen nicht im Haushalt veranschlagte Krisensituationen reserviert ist.
So erlaubten es der OSZE-Fonds für unvorhergesehene Ausgaben und Ersparnisse aus den vergangenen Jahren der Organisation, die neue Operation aufzubauen und die laufenden Kosten für den ersten Monat zu decken. Die Arbeit der folgenden Monate wurde durch freiwillige Beiträge finanziert. Als das Mandat der SMM um weitere sechs Monate verlängert wurde, beschlossen die Teilnehmerstaaten, die Kosten außerhalb des regulären Haushaltszyklus zumTeil selbst aufzubringen und erneut auf freiwillige Zuwendungen zurückzugreifen, um die verbleibenden Lücken zu füllen.

Motivation

Entscheidend für die zügige Entsendung der SMM war die Motivation der OSZE-Mitarbeiter. Wochenlang arbeitete das gesamte Sekretariats-Team mit größtem Einsatz an der Planung und Vorbereitung einer Operation, von der niemand genau sagen konnte, ob sie überhaupt jemals stattfinden würde. Mitarbeiter der OSZE und Missionsmitglieder aus der gesamten Organisation meldeten sich freiwillig dazu, innerhalb weniger Tage oder gar Stunden in die Ukraine aufzubrechen. Ihre Vorgesetzten erklärten sich bereit sie gehen zu lassen und stellten ihnen noch Autos und andere Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung. Vom besagten ersten Freitagabend an machten alle Beteiligten wie selbstverständlich Überstunden und arbeiteten auch an den Wochenenden – und bestätigten damit das Sprichwort, dass das größte Kapital der OSZE ihre Mitarbeiter sind. Die Leitung und sämtliche Mitarbeiter der SMM legten eine beeindruckende Entschlossenheit und Motivation an den Tag, unter schwierigsten Bedingungen zu arbeiten.

Die rasche Entsendung der SMM und das schnelle Erreichen des anfänglichen Ziels von 100 Beobachtern war für die OSZE eine beachtliche Leistung und erfuhr von den meisten Teilnehmerstaaten und internationalen Partnern große Anerkennung. Die 100 Beobachter vor Ort waren jedoch lediglich der Anfang. Nach der Gemeinsamen Genfer Erklärung zur Ukraine vom 17. April begannen das KVZ und die SMM umgehend sich darüber Gedanken zu machen, welche Schritte unternommen werden müssten, um die SMM auf ihre endgültige Größe von 500 Beobachtern aufzustocken; dies war in etwa auch der Zeitpunkt, zu dem die SMM gerade ihr erstes Ziel von 100 Beobachtern erreicht hatte.

In der Genfer Erklärung kamen die Europäische Union, die Vereinigten Staaten, die Ukraine und die Russische Föderation überein, dass alle Beteiligten sich jeglicher Gewalt enthalten, alle illegalen bewaffneten Gruppen entwaffnet werden, alle illegal besetzten Gebäude ihren rechtmäßigen Eigentümern zurückgegeben und alle illegal besetzten Straßen, Plätze und anderen öffentlichen Flächen geräumt werden müssen. Allen Demonstranten, die sich daran hielten und keine Kapitalverbrechen begangen hatten, wurde eine Amnestie zugesichert. Die vier Unterzeichner waren sich auch einig, dass die SMM der OSZE eine führende Rolle bei der Unterstützung der ukrainischen Behörden und Gemeinden zur unverzüglichen Umsetzung dieser deeskalierenden Maßnahmen übernehmen sollte.

Die Erfüllung dieser Vorgaben mit lediglich 100 über zehn Orte verteilten Beobachtern war nicht realistisch. Es wurde daher sofort damit begonnen, die Parameter für die Erweiterung der Mission festzulegen. Am 23. April brachte der Schweizer OSZE-Vorsitz ein Konzeptpapier zur Aufstockung der Mission auf 500 Beobachter in Umlauf, das gemeinsam vom KVZ und von der SMM entwickelt worden war.[7] Noch während die Vorbereitungen für die Aufstockung liefen und die letzten Plätze der 100 abgeordneten Beobachter besetzt wurden, wurde am 25. April ein Team von OSZE-Militärbeobachtern, die auf der Grundlage des Wiener Dokuments in der Ukraine arbeiteten, von einer bewaffneten Gruppe als Geiseln genommen, die in der Stadt Slowjansk im Oblast Donezk operierte.

Die Militärbeobachter waren nicht unter dem Mandat der SMM tätig, das von den 57 Teilnehmerstaaten verabschiedet worden war, sondern waren bilateral auf Einladung der ukrainischen Regierung entsandt worden. Die Ukraine hatte um ihren Besuch unter Berufung auf Kapitel III des Wiener Dokuments der OSZE von 2011 ersucht, das die freiwillige Einladung anderer Teilnehmerstaaten zu Besuchen auf dem Territorium des Gastgeberstaates erlaubt, um Besorgnisse über militärische Aktivitäten aus der Welt zu räumen. Die Beobachter waren damit zwar nicht Bestandteil der SMM, aber zweifellos

7 Vgl. Concept Note on the Expansion of the Special Monitoring Mission to Ukraine in the light of the Geneva Statement on Ukraine, CIO.GAL/64/14, 23. April 2014.

Teil der größeren OSZE-Familie. Das Wiener Dokument war somit sogar eines der ersten Instrumente, die im Rahmen der OSZE in Reaktion auf die Ukraine-Krise zur Anwendung kamen. Zwischen dem 5. und 20. März hatten 30 Teilnehmerstaaten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter auf der Grundlage des Wiener Dokuments zur Teilnahm an Verifikationsbesuchen in der Ukraine abgeordnet. Nach der Entsendung der SMM reisten auch mehrere kleinere aus unbewaffneten Militärexperten bestehende Inspektionsteams in die Ukraine.

Die Geiselnahme, über die in den Medien ausgiebig berichtet wurde, hatte zwei Auswirkungen auf die SMM. Erstens wurde die Entsendung weiterer Beobachter zwar fortgesetzt, jedoch musste die SMM ihre Arbeit in der Ostukraine aus Sicherheitsgründen einschränken. Zweitens konzentrierte sich die Leitung der SMM in den folgenden Tagen und Wochen darauf, ihre bestehenden Kontakte vor Ort zu nutzen, um die Freilassung der Geiseln zu erreichen. Bis zu deren Freilassung am 3. Mai reiste ein SMM-Team unter dem stellvertretenden Leitenden Beobachter Mark Etherington fast täglich nach Slowjansk, um den Dialog mit den Geiselnehmern aufrechtzuerhalten und sich mit den Militärbeobachtern zu treffen. Die entscheidende Rolle der SMM bei der Freilassung der Militärbeobachter hat gezeigt, wie wichtig die rasche Entsendung der SMM war: Nur weil sie so früh vor Ort gewesen war und direkte Kontakte mit allen relevanten Akteuren hatte aufbauen können, konnte die SMM die Freilassung der Geiseln ermöglichen.

Im ersten Monat ihres Einsatzes verschlechterte sich das Sicherheitsumfeld für die SMM zusehends. Während der Planung der Mission und zu Beginn ihrer Entsendung war die Lage in der Ostukraine zwar angespannt. Immer wieder kam es zu Demonstrationen und immer mehr Verwaltungsgebäude wurden von nicht identifizierten, bewaffneten Gruppen besetzt. Insgesamt war diese Phase jedoch nicht von Gewalt geprägt. Der Druck, möglichst schnell Beobachter vor Ort zu haben, bedeutete, dass so gut wie keine Zeit für ein ordnungsgemäßes Auswahlverfahren (die Beobachter wurden im Schnellverfahren und allein auf Grundlage ihres Lebenslaufs ausgewählt), eine Schulung der zukünftigen Missionsmitglieder vor der Entsendung (anfangs fand nur eine zweitägige Einführung über die SMM und die allgemeine Lage in der Ukraine statt) oder für den Aufbau einer vernünftigen Infrastruktur (die Teams arbeiteten von Hotels aus) blieb. Der politische Druck, die Entsendung in diesem Schnellverfahren auch weiterhin fortzuführen, der sich infolge der Genfer Erklärung und der für den 25. Mai geplanten vorgezogenen Präsidentschaftswahl ergeben hatte, bedeutete, dass die SMM in einem sich zunehmend verschlechternden Sicherheitsumfeld ausgeweitet werden musste und kaum Zeit hatte, sich zu konsolidieren.

Während die SMM die Zahl ihrer Beobachter kontinuierlich erhöhte und sich dabei auf die Ostukraine konzentrierte, verlor die ukrainische Regierung mehr und mehr die Kontrolle über Teile der Oblaste Donezk und Luhansk, einschließlich der Städte Donezk und Luhansk. Dennoch konnte die SMM in

den meisten Teilen der beiden Oblaste ungestört arbeiten, wobei sie auf den Kontakten aufbauen konnte, die sie mit den relevanten Akteuren in der Region etabliert hatte und auch weiterhin etablierte. Am 26. Mai jedoch, einen Tag nach den Wahlen, wurde eine Gruppe von vier SMM-Beobachtern aus dem Donezk-Team von bewaffneten Gruppen entführt und am 28. Mai wurde eine Gruppe von elf Beobachtern aus dem Donezk-Team vorübergehend festgehalten, als sie versuchte, ein Gebiet zu verlassen, das sich nicht mehr unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung befand. Diese Gruppe wurde am selben Abend in Donezk wieder freigelassen. Am nächsten Tag wurde auch eine Gruppe von vier Beobachtern aus dem Luhansk-Team gefangen genommen. Gleichzeitig verschlechterte sich die Sicherheit in der Region dramatisch, da ukrainische Streitkräfte eine neue Offensive starteten, um in den vorangegangenen Wochen verlorenes Gebiet zurückzuerobern.

Als die Kämpfe zunehmend heftiger wurden, zwei Beobachter-Teams von unbekannten bewaffneten Gruppen als Geiseln gefangen gehalten wurden und für andere Teams in diesen Gebieten das Risiko, ebenfalls zum Ziel von Entführungen zu werden, immer weiter anstieg, entschied die SMM, den weiteren Aufbau zu stoppen, sämtliche Operationen in Gebieten außerhalb der Kontrolle der ukrainischen Regierung in der Ostukraine abzubrechen und die Entsendung neu zu organisieren. In den Städten Luhansk und Donezk blieb nur eine kleine Beobachtergruppe zurück, die Mehrheit wurde an andere Standorte verlegt.

Am 25. Mai – zwei Monate nach Beginn der Operation – bestand die SMM aus 284 internationalen Mitarbeitern, von denen 210 als Beobachter tätig waren. Da sich die Sicherheitslage in diesen zwei Monaten kontinuierlich verschlechterte, befand sich die gesamte Mission in einem permanenten Krisenmodus. Während sie sich um den Aufbau nachhaltiger Strukturen bemühte, musste sie sich gleichzeitig mit mehreren Krisen befassen und sich an neue politische Initiativen wie die Gemeinsame Genfer Erklärung anpassen. Die Ressourcen der Mission wurden in den folgenden Wochen in erster Linie für die Freilassung der gefangengenommenen Beobachter aufgewendet, die in der Nacht vom 26. auf den 27. Juni auch endlich stattfand.

In der Zwischenzeit ernannte der Vorsitz Botschafterin Heidi Tagliavini zur Vertreterin der OSZE in einer neu gegründeten Trilateralen Kontaktgruppe in Kiew, der auch der ukrainische Botschafter in Deutschland, Pawlo Klimkin,[8] und der russische Botschafter in der Ukraine, Michail Surabow, angehörten. Die Gruppe traf sich erstmals am 8. Juni, um eine mögliche politische Lösung für die eskalierende Krise zu erörtern. Botschafterin Tagliavini und ihr Team arbeiteten getrennt von der SMM, aber doch in Ergänzung zu und in enger Zusammenarbeit mit ihr und konzentrierten sich auf die politischen Gespräche, während sich die SMM weiterhin der Beobachtung der Lage und

8 Nach seiner Ernennung zum ukrainischen Außenminister wurde Klimkin durch den ehemaligen ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma ersetzt.

letztendlich der Umsetzung von Abkommen widmete, die auf politischer Ebene getroffen worden waren.
Vor dem Hintergrund anhaltender Kämpfe und der Geiselkrise setzte die SMM ihre Arbeit in den von der Ukraine kontrollierten Gebieten fort und bereitete sich gleichzeitig – mit Unterstützung des KVZ – auf potenzielle neue Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung neuer politischer Initiativen vor, wie z.B. des Friedensplans, den der neu gewählte Präsident der Ukraine, Petro Poroschenko, am 20. Juni vorstellte.
Präsident Poroschenkos Friedensplan leitete eine neue Runde intensiver Gespräche auf hoher Ebene über eine Lösung der Krise ein. Dazu gehörte ein Treffen des deutschen, des russischen, des französischen und des ukrainischen Außenministers in Berlin am 2. Juli. Nach dem Treffen gaben die vier Minister eine gemeinsame Erklärung ab, in der sie nicht nur zu einem sofortigen Waffenstillstand aufriefen, der von der SMM überwacht werden sollte, sondern auch betonten, dass eine effektive Beobachtung der ukrainisch-russischen Grenze wichtig sei.[9]
Die OSZE widmete in diesem Zusammenhang der Beobachtung des Abschnitts der ukrainisch-russischen Grenze, der nicht mehr unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung stand, verstärkte Aufmerksamkeit. Das KVZ entwickelte Vorschläge für eine Grenzbeobachtungsmission, die an zwei Kontrollposten auf der russischen Seite der Grenze entsandt werden sollte, sowie für den Einsatz unbewaffneter Drohnen zur Beobachtung des Grenzabschnitts zwischen den Kontrollposten, der auch als „grüne Grenze“ bezeichnet wird. Am 24. Juli beschloss der Ständige Rat die Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze.[10] Am 18. Juli hatte das Sekretariat eine Ausschreibung zur Abgabe eines Angebots für eine schlüsselfertige Lösung für den Einsatz von Drohnen in der Ukraine herausgegeben. Während das Sekretariat sich darauf vorbereitete, eine weitere – wenn auch recht kleine – Mission mit 16 Beobachtern zu entsenden und nach Möglichkeiten suchte, zum ersten Mal Drohnen unter der Kontrolle der OSZE einzusetzen, sah sich die SMM einer neuen Herausforderung gegenüber.

Eine neue Krise innerhalb der Krise – der Absturz von Malaysia Airlines Flug 17 in der Ostukraine

Am 17. Juli um 13.20 Uhr UTC stürzte Malaysia-Airlines-Flug 17 (MH17) von Amsterdam nach Kuala Lumpur in der Ostukraine in der Nähe des Dor-

9 Vgl. Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany, 2. Juli 2014, Berlin, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html.
10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1130, Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze, PC.DEC/1130, 24. Juli 2014.

fes Hrabowe, 79 Kilometer östlich von Donezk, ab. Alle 298 Menschen an Bord kamen ums Leben. Der vorläufige Bericht des niederländischen Untersuchungsrats für Sicherheit kam zu dem Schluss, dass „das am vorderen Teil des Flugzeugrumpfes und im Cockpit-Bereich des Flugzeugs beobachtete Schadensmuster mit Schäden übereinstimmt, die von einer großen Zahl von Objekten zu erwarten wären, die das Flugzeug von außen mit hoher Geschwindigkeit durchdringen".[11] Die meisten der internationalen Medien berichteten, dass MH17 von einer Flugabwehrrakete des Typs „Buk" abgeschossen wurde, die aus einem Gebiet abgefeuert wurde, das sich „unter der Kontrolle" der „Donezker Volksrepublik" (DVR) und der „Lugansker Volksrepublik" (LVR) befindet.
Während einer Videokonferenz zwischen der Trilateralen Kontaktgruppe und Vertretern der DVR und der LVR am Abend des 17. Juli wurde vereinbart, den Beobachtern der SMM den Zugang zur Absturzstelle zu gewähren. Die SMM brach am nächsten Morgen auf. In den folgenden Wochen besuchten SMM-Teams unter dem Stellvertretenden Leitenden Beobachter Alexander Hug die Absturzstelle beinahe täglich, dokumentierten sie, beobachteten die Beseitigung der Trümmer, die Bergung der Leichen und Leichenteile und ermöglichten internationalen Forensik-Experten und Ermittlern den Zugang.[12] Die Absturzstelle umfasste ein großes Gebiet von ungefähr fünf mal zehn Kilometern, zu dem auch Felder und Dörfer gehörten. Um die Absturzstelle zu erreichen, musste die Frontlinie überquert werden. Der sichere Zugang zur Absturzstelle und die Möglichkeit, sicher zu arbeiten, wurden zunehmend schwieriger, da die Front immer näher rückte und schließlich durch die Absturzstelle verlief. Aus Sicherheitsgründen musste die SMM ihre Arbeit an der Absturzstelle letztendlich einstellen. Mit Hilfe der SMM war es Forensik-Experten und Ermittlern jedoch gelungen, die wichtigsten Bereiche der Absturzstelle zu untersuchen, und Leichen und Leichenteile konnten geborgen und in die Niederlande transportiert werden. Wieder einmal hatten sich die Präsenz der SMM, ihr Netz aus Kontakten und ihr Ruf als unparteiischer Akteur als entscheidend erwiesen. Und wieder einmal hatte sich die SMM auf ihre Ressourcen und ihr Management im Fall einer „Krise innerhalb der Krise" konzentrieren müssen.

Der Waffenstillstand und die Rolle der SMM

Im Juli und August gelang es der ukrainischen Armee und der Nationalgarde, einen großen Teil des Territoriums, das von bewaffneten Gruppen kontrolliert wurde, die der DVR bzw. der LVR unterstellt waren, zurückzugewinnen, darunter auch deren frühere Hochburg Slowjansk. SMM-Beobachterteams

11 Dutch Safety Board, Preliminary Report, Crash involving Malaysian Airlines Boeing 777-200 flight MH 17, Hrabove, Ukraine – 17 July 2014, Den Haag, September 2014.
12 Vgl. OSCE, MH17: Timeline of a Tragedy, unter: http://www.osce.org/ukraine-smm/ 121504.

konnten Slowjansk, Kramatorsk und andere Orte besuchen, die von ukrainischen Regierungstruppen zurückerobert worden waren, und gleichzeitig eine Präsenz in Donezk aufrechterhalten.
Ende August, unmittelbar nachdem die internationale Gemeinschaft, und insbesondere die OSZE, ihre Aufmerksamkeit einem russischen Konvoi zugewandt hatten, der nach Luhansk und Donezk unterwegs war, um humanitäre Hilfe zu leisten, wendete sich das Blatt wieder. Ukrainische Streitkräfte, die Donezk und Luhansk so gut wie umzingelt hatten, erlitten schwere Verluste und mussten sich zurückziehen. Weiter südlich, nahe Nowoasowsk, eröffnete sich zudem eine neue Front, die den strategisch wichtigen Hafen von Mariupol bedrohte.
Am 26. August trafen sich der russische Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Poroschenko in Minsk, erzielten jedoch keinen Durchbruch. Am 3. September – die militärische Situation vor Ort hatte sich in der Zwischenzeit dramatisch verschärft – einigten sich beide auf einen sofortigen Waffenstillstand. Er beruhte auf einem von Putin vorgeschlagenen Sieben-Punkte-Plan und Präsident Poroschenkos Friedensplan vom 20. Juni. Am 5. September einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe in Minsk auf gemeinsame Schritte zur Umsetzung dieser Initiativen. Dieses Minsker Protokoll[13] wurde am 19. September durch ein Memorandum ergänzt, das eine Anleitung für die Umsetzung einiger der zwei Wochen zuvor in Minsk vereinbarten Schritte enthielt.[14]
Das Minsker Protokoll (MP) vom 5. September und das Memorandum (MM) vom 19. September übertrugen der OSZE insbesondere folgende Aufgaben:

- die Überwachung des Waffenstillstands und der Auflage, dass die Streitkräfte die Kontaktlinie, wie sie am 19. September 2014 festgelegt wurde, nicht überschreiten (MP Artikel 1 und 2, MM Artikel 1 und 2),
- die Überwachung des Verbots des Einsatzes jeglicher Art von Waffen und der Durchführung offensiver Operationen (MM Artikel 3),
- die Überwachung des Abzugs von Waffen mit einem Kaliber von mehr als 100 mm (MM Artikel 4),

13 Protokol po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy otnositel'no covmestnich šagov, napravlennych na implementaciju Mirnogo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i iniciativ Prezidenta Rossii V. Putina [Protokoll der Ergebnisse der Konsultationen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich der gemeinsamen Schritte zur Implementierung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine P. Poroschenko und der Initiativen des Präsidenten Russlands, W. Putin], [ohne Ort und Datum, unterzeichnet am 5. September 2014], unter: http://www.osce.org/home/123257.

14 Memorandum ob ispolnenii položeni Protokola po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoi gruppy otnositel'no covmestnich šagov, napravlennych na implementaciju Mirnogo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i initcativ Presidenta Rossii V. Putina [Memorandum bezüglich der Erfüllung der Bestimmungen des Protokolls der Ergebnisse der Konsultationen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich der gemeinsamen Schritte zur Implementierung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine P. Poroschenko und der Initiativen des Präsidenten Russlands, W. Putin], Minsk, 19. September 2014, unter: http://www.osce.org/home/123806.

- die Überwachung des Verbots der Stationierung schwerer Waffen und militärischer Ausrüstung im Gebiet zwischen den Ortschaften Komsomolskoe, Kumatschewo, Nowoasowsk und Sachanka (MM Artikel 5),
- die Überwachung des Verbots der Minenlegung innerhalb der Sicherheitszone (MM Artikel 6),
- die Überwachung des Abzugs sämtlicher ausländischer Streitkräfte, militärischer Ausrüstung sowie aller Kämpfer und Söldner aus dem Gebiet der Ukraine (MP Artikel 10, MM Artikel 9) sowie
- die Überwachung der ukrainisch-russischen Staatsgrenze und – sobald sie eingerichtet ist – der Sicherheitszone in den Grenzregionen der Ukraine und der Russischen Föderation (MP Artikel 4).

Faktisch wurde die SMM, eine aus zivilen Beobachtern bestehende Mission, durch diese Dokumente mit Tätigkeiten – wie z.B. der Überwachung des Waffenstillstands und der Kontrolle des Abzugs von Waffensystemen und bewaffneten Einheiten – beauftragt, die als Aufgaben einer militärischen *Peacekeeping*-Mission angesehen werden könnten. Erwähnenswert ist auch, dass die SMM ihre neuen Aufgaben parallel zu ihren übrigen Kernaufgaben erfüllen sollte, also u.a. der Beobachtung der Sicherheitslage und der Erleichterung des Dialogs vor Ort, wann immer dies möglich ist.
Um die SMM auf diese Rolle vorzubereiten, musste sie nicht nur so schnell wie möglich ihre Zielgröße von 500 Beobachtern erreichen, sondern sie musste auch dazu in die Lage versetzt werden, in einem höchst unbeständigen Sicherheitsumfeld zu operieren und ihre Aufgaben unter diesen Bedingungen zu erfüllen. Anfang November war die Sicherheitslage im Osten noch immer prekär:

- Der Waffenstillstand war instabil, Kämpfe und Artilleriebeschuss hielten an mehreren Punkten der Frontlinie, vor allem am Flughafen Donezk, rund um den wichtigen Eisenbahnknoten Debalzewe, an einem Elektrizitätswerk nördlich von Luhansk sowie in der Nähe von Mariupol, konstant an.
- Minen und nicht explodierte Kampfmittel stellten nach wie vor eine Gefahr für die Beobachter dar und schränkten die Bewegungsfreiheit von Bodenpatrouillen ein.
- Weiterhin operierten bewaffnete Gruppen in der Region, die nicht vollständig von der DVR oder LVR befehligt oder kontrolliert wurden.

Um sich auf ihre neue Rolle vorzubereiten, hat die SMM

- ihre Planungskapazitäten erhöht, indem zusätzliche Experten für die Einsatzplanung eingestellt wurden,
- ihre Berichts- und Analysekapazitäten erhöht, indem zusätzliche Berichterstatter und Analysten eingestellt wurden,

- die Rund-um-die-Uhr-Einsatzabteilung wurde erweitert, indem zusätzliche professionelle Mitarbeiter eingestellt wurden,
- militärischem und damit verbundenem Know-how beim Einstellungsverfahren Priorität eingeräumt,
- 70 zusätzliche gepanzerte Fahrzeuge der Widerstandsklasse B6 sowie persönliche Schutzausrüstungen für alle Mitarbeiter bestellt,
- mit dem Aufbau verstärkter Kapazitäten zur medizinischen Evakuierung begonnen, darunter Helikopter, gepanzerte Rettungswagen und Sanitäter,
- mit der Installation eines Hochfrequenz-Funknetzes für die Ostukraine begonnen, um den Gebrauch von Mobil- und Satellitentelefonen und Ultrakurzwellen-Netzen für die Kurzstreckenkommunikation zu ergänzen,
- das Einsatzkonzept für Drohnen angepasst, das nun auch das Sammeln von Informationen über den Waffenstillstand sowie die Lageerfassung umfasst,
- Einführungskurse für neue Missionsmitglieder bzw. Schulungen vor deren Entsendung organisiert, darunter auch ein Training zur Erkennung von Feindseligkeiten und ein Spezialtraining zur Beobachtung eines Waffenstillstandes.

Indem die OSZE die SMM auf diese Weise „verhärtete“, diese aber dennoch eine zivile Beobachtermission blieb, wollte sie eine Präsenz vor Ort schaffen, die ihre Aufgaben aus dem ursprünglichen Mandat, aber auch diejenigen Aufgaben, die ihr in den Waffenstillstandsvereinbarungen übertragen worden waren, effektiv erfüllen kann. Doch auch nachdem die oben beschriebenen Schritte durchgeführt worden waren, hatte die SMM im Vergleich zu einer militärischen Friedensoperation noch immer einige entscheidende Nachteile:

- *Die SMM ist nach wie vor ein „weiches Ziel“:* Im Gegensatz zu einer militärischen *Peacekeeping*-Operation verfügt die SMM nicht über eine Komponente zum Schutz der Einsatzkräfte. Mangels ihrer Fähigkeit zur Selbstverteidigung stellt sie daher ein „weiches Ziel“ dar.
- *Die Ausrüstung ist nach wie vor eingeschränkt:* Zwar verwendet die SMM gepanzerte Geländefahrzeuge der Widerstandsklasse B6, die Schutz vor Schüssen und Granatsplittern bietet, verfügt aber weder über gepanzerte Mannschaftswagen, noch über Hubschrauber, die gegen einen Beschuss vom Boden geschützt sind, oder ein Artillerieaufklärungsradar. Sie könnte diese auch gar nicht bedienen.
- *Keine Such- und Rettungskapazitäten:* Als zivile Mission mangelt es der SMM auch an wichtigen Fähigkeiten wie etwa zur Räumung von Minen sowie der Möglichkeit, Personal zurückzuholen, das in ein Minenfeld, in Gefechte zwischen den Konfliktparteien oder eine andere Extremsituation geraten ist.

- *Eingeschränkte Logistik und medizinische Infrastruktur:* Militärische Einheiten, die als Teil einer *Peacekeeping*-Operation entsandt werden, besitzen keine geeignete logistische und medizinische Infrastruktur. Als zivile Mission verfügt die SMM nicht über eine medizinische Infrastruktur, sondern lediglich über einen Vertrag mit einem internationalen Unternehmen, das eine medizinische Evakuierung von einem zivilen Flughafen aus anbietet. Die Einrichtung einer solchen Infrastruktur im Rahmen eines kommerziellen Vertrags oder als freiwillige Leistung von ziviler Seite ist eine Aufgabe, die mehrere Wochen in Anspruch nimmt und Anfang November 2014 noch nicht beendet ist, obwohl das Problem sofort in Angriff genommen worden war.
- *Kulturelle und professionelle Vielfalt:* Militärische Einheiten, die als Teil einer *Peacekeeping*-Operation entsendet werden, müssen sich zwar mit anderen Einheiten abstimmen, ihr Personal verfügt jedoch über eine einheitliche Ausbildung, es ist mit den Kommando- und Kontrollstrukturen vertraut, hat dieselbe Muttersprache und denselben kulturellen Hintergrund. Die Teams der SMM sind hingegen multinational zusammengesetzt, ihr Personal hat unterschiedliche kulturelle und berufliche Hintergründe und verfügt über sehr unterschiedliche Fähigkeiten und Sprachkenntnisse.
- *Eingeschränkte Fähigkeiten:* Einige Beobachter der SMM haben zwar einen militärischen Hintergrund und die meisten Beobachter sollten vor ihrer Entsendung ein Sicherheitstraining absolviert haben. Jedoch werden die zivilen Beobachter in entscheidenden Bereichen nicht einheitlich ausgebildet; dazu gehören die Aufklärung über Minengefahren, die Identifizierung von militärischer Ausrüstung und andere für die Beobachtung von Waffenstillständen unabdingbare Techniken sowie das Lenken gepanzerter Fahrzeuge.

Ungeachtet dieser Einschränkungen ist man sich innerhalb der OSZE weitgehend einig, dass die SMM weiterhin als zivile Operation tätig sein und nicht in eine OSZE-*Peacekeeping*-Mission umgewandelt werden sollte. Diese Ansicht beruht auf drei wesentlichen Überlegungen:

- Das Helsinki-Dokument von 1992 ermöglicht es der OSZE zwar, friedenserhaltende Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings herrscht allgemein die Ansicht vor, dass die OSZE aus operativen Gründen nicht in der Lage ist, friedenserhaltende Missionen zu planen, zu entsenden und durchzuführen.
- Wichtige Delegationen sind weiterhin aus politischen Gründen der Ansicht, dass die SMM ihren zivilen Charakter beibehalten muss.
- Angesichts der Befindlichkeiten vor Ort herrscht weiterhin die allgemeine Einschätzung vor, dass der „zivile Charakter“ der SMM zwar zu einem gewissen Grad eine Schwäche darstellt, in Wirklichkeit aber ihr

größter Vorzug ist und ihre Fähigkeit, in der Ostukraine zu arbeiten, gewährleistet.

Jegliche weitere „Verhärtung“ der SMM oder die Einbeziehung militärischer Elemente müsste daher die zivile Mission ergänzen, falls dergleichen überhaupt stattfinden sollte. Die SMM muss also, mit anderen Worten, ihren zivilen Charakter und ihr ziviles Gesicht beibehalten. Dennoch könnte eine „zusätzliche“ militärische Mission zur Unterstützung der SMM in Betracht gezogen werden. Sie würde jedoch ein eigenes Mandat benötigen.
Gleich nachdem Deutschland, Frankreich, Italien und die Russische Föderation am 17. Oktober in Mailand angeboten hatten, militärische Drohnen zur Unterstützung der SMM zur Verfügung zu stellen, begann man darüber nachzudenken, wie eine solche Zusatzmission bewerkstelligt werden könnte. Informellen Gesprächen zufolge, die unmittelbar nach dem Treffen in Mailand in Wien aufgenommen wurden, würden die entsprechenden militärischen Einheiten auf der Grundlage eines gesonderten Beschlusses des Ständigen Rates entsandt werden und die SMM vor allem in einem Bereich unterstützen: bei der Sammlung von Informationen mit Hilfe von Drohnen. Dabei würden nur die Drohnen über die Konfliktzone fliegen, während das militärische Personal – bewaffnet und in Uniform – es nicht betreten würde. Anfang November war der Ausgang der politischen Konsultationen über diesen Vorschlag allerdings noch unklar. Die Debatte an sich ist jedoch bezeichnend für die Flexibilität und Kreativität der OSZE im Umgang mit der Ukraine-Krise. Unabhängig davon, ob zukünftig militärische Drohnen im OSZE-Kontext Verwendung finden werden oder nicht, setzt die Organisation bereits (kommerziell betriebene) zivile Drohnen ein. Deren Jungfernflug fand am 23. Oktober in der Nähe von Mariupol stattfand. Das war exakt vier Monate, nachdem die Idee, Drohnen in der Ukraine einzusetzen, zum ersten Mal in einem internen Konzeptpapier geäußert worden war, und knapp über drei Monate, nachdem der Beschluss gefasst worden war, diesen Vorschlag aufzugreifen. Angesichts der Vorlaufzeit, die solche Projekte üblicherweise haben, ist dies – neben der raschen Entsendung der SMM im März – ein weiteres Beispiel dafür, wie schnell die OSZE reagieren kann.

Fazit

Die rasche Entsendung der SMM im März 2014 war für die OSZE ungemein wichtig, vor allem, wenn man bedenkt, wie entscheidend der Faktor Zeit angesichts der sich rapide verändernden Bedingungen in der Ostukraine war. Rückblickend war die Entsendung der SMM im Vergleich zu den Herausforderungen, vor denen sie stand, als sie erst einmal vor Ort war, allerdings der einfachere Teil der Operation. Aufgrund einer Reihe aufeinanderfolgender „Krisen innerhalb der Krise“, einer äußerst dynamischen und unberechenba-

ren Situation vor Ort und politischen Forderungen auf höchster Ebene nach unverzüglichem Handeln wurden die SMM – und damit auch das Sekretariat und insbesondere das KVZ – fortwährend bis an die Grenzen ihrer Belastbarkeit und manches Mal noch drüber hinaus strapaziert. Bis jetzt gab es noch keine Zeit zur Konsolidierung oder zum Atemholen und daran wird sich wohl sobald auch nichts ändern. Die OSZE war und ist gezwungen, Risiken auf allen Ebenen einzugehen, ihre Flexibilität zu beweisen und bereit zu sein, zu neuen Horizonten aufzubrechen und sich auf unbekanntes Terrain zu begeben.

Durch die Ukraine-Krise erhielt die OSZE für die internationale Politik und die europäische Sicherheitsarchitektur eine Bedeutung, von der noch im Herbst 2013 niemand in der Organisation auch nur geträumt hätte. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Polarisierung zwischen Ost und West war die OSZE der einzige für alle Seiten akzeptable Akteur, der eine derartige Beobachtermission in die Ukraine entsenden konnte. Es ist diese durch geopolitische Entwicklungen hervorgerufene veränderte Bedeutung der OSZE, die sie 2014 stark gemacht hat, und es war das konstante Reaktionsvermögen der OSZE, und insbesondere der SMM, das die Bedeutung der OSZE als wichtigste internationale Institution zur Reaktion auf die Krise in der Ukraine aufrechterhalten hat. Ob die OSZE ihre Bedeutung auf der internationalen Ebene auch in Zukunft beibehalten wird, wird wesentlich vom Erfolg der SMM abhängen. Dasselbe gilt für die Frage, ob die OSZE ihre Feldoperationen zukünftig mit mehr „Selbstbewusstsein“ betrachten wird, d.h. ob sie sie als ein wertvolles Instrument ansehen wird, von dem die Sicherheit in Europa profitiert, und somit als ein Mittel zum Zweck statt als Selbstzweck bzw. als etwas, das lediglich für die Organisation selbst von Nutzen ist. Auch in dieser Hinsicht war die rasche Entsendung der SMM noch der einfachere Teil.

*Graeme P. Herd**

Russland und die Ukraine: Ein Sieg ist nicht möglich – eine Niederlage ist keine Option

Der vorliegende Beitrag stellt Russlands Sicht auf die Ukrainekrise dar und analysiert die wichtigsten Debatten und Streitpunkte, die sich im Laufe des Jahres 2014 abgezeichnet haben. Aus Moskauer Sicht ist das europäische Sicherheitssystem von der Dominanz der NATO sowie einer auf dem Gleichgewicht der Kräfte beruhenden „Blockmentalität" des Kalten Krieges geprägt, die der Westen noch nicht überwunden hat. Der Hauptgrund für „Russlands Konfrontation mit dem Westen" war laut Sergei Karaganow das Verhalten des Westens und Russlands Reaktion darauf. Der Westen habe „de facto eine Versailler Politik betrieben, wenn auch mit ‚Samthandschuhen', d.h. er vermied direkte Annexionen und Abgaben, beschränkte jedoch kontinuierlich die Freiheit, die Einflusssphären und die Märkte Russlands. Gleichzeitig dehnte er die Sphäre seiner eigenen politischen und militärischen Interessen durch die Erweiterung der NATO und diejenige seiner politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen durch die Erweiterung der EU aus. Eine Lüge folgte der anderen, so auch das Versprechen, dass die Staaten in diesem neuen europäischen Raum irgendwann zur Vernunft kommen und gegenüber Russland eine konstruktivere Haltung einnehmen würden. Aber genau das Gegenteil trat ein: Die Eliten in den neuen EU-Staaten, insbesondere in Polen und den baltischen Staaten, wurden noch feindseliger und schürten antirussische Stimmungen im Nordatlantischen Bündnis und in der Europäischen Union."[1]

Russland hat das Gefühl, dass es von strategischen Entscheidungen in Europa ausgeschlossen ist und ignoriert wird, wenn es seine legitimen staatlichen Interessen, seine politischen und wirtschaftlichen geostrategischen Interessen (Eurasische Wirtschaftsunion, EAWU), seine Identität (konservative Modernisierung in einem großrussischen Raum bzw. im *„Russki Mir"* [„russische Welt"]) und seine weltanschaulichen Präferenzen (starke Exekutive in einer beim Volk beliebten Autokratie) nicht mit Gewalt wahrt. Russlands Außenminister Sergei Lawrow erklärte dazu: „Die Ereignisse in der Ukraine waren nicht Ausdruck grundlegender neuer Trends, sondern vielmehr der Höhepunkt des Kurses, der von unseren westlichen Partnern über viele Jahre Russland gegenüber gesteuert wurde."[2]

---

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

1 Sergey Karaganov, The Watershed Year: Interim Results, in: Russia in Global Affairs, 18. Dezember 2014, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Watershed-Year-Interim-Results-17210 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Ministerstvo inostrannych del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie Ministra inostrannych del Rossii S.V Lavrova na vstreče s členami

Russland vertraut dem Westen nicht und glaubt auch nicht, dass ihm der Respekt entgegengebracht wurde bzw. wird, den es verdient. Russland spielte mehr als 300 Jahre lang eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der europäischen Kultur und der europäischen Politik. Sein Aufstieg zur europäischen Großmacht wurde mit dem Friedensvertrag von Nystad (1721) besiegelt, der den Großen Nordischen Krieg mit der Niederlage Schwedens beendete. Russlands fehlendes Vertrauen kann auf eine als solche empfundene Doppelmoral und Heuchelei im Zusammenhang mit westlichen Interventionen bzw. möglichen Interventionen im Kosovo, im Irak, in Libyen und in Syrien zurückgeführt werden. Auch hierbei spielt die Geschichte eine Rolle: Die über Generationen weitergegebenen Erinnerungen an 1941, 1919 und 1812 beeinflussen noch immer die kollektive russische Psyche; dasselbe gilt für zählebige Mythen im russischen politischen Diskurs, die sich um die gebrochenen Versprechen der NATO ebenso ranken wie um die Tatsache, dass Russland seit 1991 nur noch ein Nationalstaat ist und nicht mehr das Zentrum eines Imperiums.

Zentrales Element in Präsident Wladimir Putins außenpolitischer Philosophie ist die Vorstellung von Russland als wiederaufstrebender Großmacht und seiner Rettung vom Müllhaufen der Geschichte unter Putins Führung. Machtverschiebungen und der Aufstieg nichtwestlicher Zentren im globalen Machtgefüge fördern die Entstehung einer multipolaren Welt, in der Russland einer der unabhängigen Pole und damit ein Hauptakteur in den globalen Entscheidungsprozessen ist – eine Macht, die nun sicher „auf der richtigen Seite der Geschichte“ steht. Russlands Macht beruht auf seiner wirtschaftlichen Stärke – Russland gehört zu den zehn größten Wirtschaftsmächten (Rang 8) und verfügt über den drittgrößten Staatsfonds. Das Gipfeltreffen der BRICS-Staaten im Juli 2014 in Rio hat deutlich gemacht, dass eine alternative demokratische, polyzentrische, internationale Ordnung im Entstehen begriffen ist. Mit der schwindenden Kraft des Westens verliert der marktdemokratische Universalismus seine Anziehungskraft, während das politische und ökonomische Modell der „souveränen Demokratie“ auf dem Vormarsch ist. In diesem alternativen und – aus russischer Sicht – zunehmend attraktiven Modell werden Menschenrechte, Demokratie und humanitäre Intervention als Werkzeuge des Westens betrachtet, der die Sprache der Tugend benutzt, um der Welt seine realpolitische Agenda aufzuzwingen.[3] Russlands nukleare

---

Rossiskogo soveta po meždunarodnym delam, Moskva, 4 ijunja 2014 goda [Rede des russischen Außenministers S.V. Lavrov bei einem Treffen mit Mitgliedern des Russischen Rates für internationale Angelegenheiten, Moskau, 4. Juni 2014], 4. Juni 2014, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/412C7BA2A5A1E66544257CED0059D4DF. Eine englische Fassung findet sich in: The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Speech by the Russian Foreign Minister, Sergey Lavrov, at the meeting with members of the Russian International Affairs Council, Moscow, 4 June 2014, 4 June 2014, at. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/ F772ADD4C6B7E17744257CEF005C7A2C.

3 „Der neue Kalte Krieg ist kein Kampf zwischen zwei Imperien, sondern der Kampf eines Imperiums, das sich bereits im Niedergang befindet, aber nicht bereit ist abzutreten, sondern sich verzweifelt an seine Macht klammert, gegen die ganze Welt, vor allem gegen jene, die sich ihm widersetzen. Es ist nicht Russland, sondern gerade die Mehrheit der Län-

Triade (U-Boot-gestützte ballistische Raketen, landgestützte Interkontinentalraketen und strategische Bomber) sichert die strategische Autonomie, und die Stabilität der Gesellschaft und des Staates wird zum hochgeschätzten zentralen politischen Wert.

Für Russland sind die angebliche Unterstützung des Westens für eine „faschistische Junta" in Kiew und seine schwache Reaktion auf Russlands Versuch, die internationale Ordnung aufrechtzuerhalten, symptomatisch für das Ende der westzentrierten Struktur und Ordnung – die Hegemonie des Westens ist vorbei. Der Westen ist nicht mehr der unumstrittene Träger der geopolitischen Ordnung oder Inhaber der wirtschaftlichen Macht und er besitzt auch keine militärische Vormachtstellung mehr. Seit 2004 hat Putin – insbesondere in seinen Reden anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007, auf dem Bukarester NATO-Gipfel im April 2008 und in der Föderationsversammlung in Moskau im März 2014 – immer wieder erklärt, dass das unipolare System schädlich ist und darauf aus sei, „uns in die Enge zu treiben, weil wir eine unabhängige Position vertreten".[4] Nach diesem Verständnis zwingen die USA der Welt ihr eigenes Globalisierungs-, Wirtschafts-, Politik- und Kulturmodell auf – die Rolle anderer Staaten ist zweitrangig. Im Oktober 2014 charakterisierte Präsident Putin auf einer Tagung des Waldai-Klubs die Politik der USA als dysfunktional, destabilisierend und dekadent: „Ein einseitiges Diktat und das Aufzwingen eigener Modelle führen gerade zum Gegenteil: statt zur Lösung eines Konflikts führt es zu dessen Eskalation; statt zu souveränen, stabilen Staaten führt es zur zunehmenden Ausbreitung von Chaos; statt zur Demokratie führt es zur Unterstützung eines äußerst dubiosen Publikums, bestehend aus offenen Neofaschisten bis hin zu radikalen Islamisten."[5]

---

der der Welt, die nicht bereit sind, sich von den Fantasien amerikanischer Senatoren und Präsidenten als Geisel nehmen zu lassen, die zu bekämpfen Washington verdammt ist." Sergej Markov, Amerikanskie fantazii [Amerikanische Fantasien], in: Komsomolskaja Pravda, 27. März 2014, unter: http://www.kp.ru/daily/26212.4/3096137. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.) Vgl. ebenso Sergey Markov, After Kiev Coup, the West Will Focus on Moscow, in: Moscow Times, 27. März 2014, unter: http://www. themoscowtimes.com/opinion/article/after-kiev-coup-the-west-will-focus-on-moscow/496915.html.

4 Prezident Rossii [Der Präsident Russlands], Obraščenie Prezidenta Rossiskoj Federacii [Ansprache des Präsidenten der Russischen Föderation], Moskau, 18. März 2014, unter: http://kremlin.ru/transcripts/20603; eine englische Fassung findet sich in: Address by President of the Russian Federation, Moscow, 18 March 2014, unter: http://eng.kremlin.ru/news/6889. Vgl. ebenso Jonathan Eyal, How the West swept Russia into a corner, in: The Straits Times, Singapur, 24. März 2014.

5 Prezident Rossii [Der Präsident Russlands], Zasedanie Meždunarodnogo diskussionnogo kluba „Valdaj" [Tagung des Internationalen Diskussionsklubs „Valdaj"], Sotschi, 24. Oktober 2014, unter: http://www.kremlin.ru/transcripts/46860; eine englische Fassung findet sich in: President of Russia, Meeting of the Valdai International Discussion Club, Sochi, 24 October 2014, unter: http://eng.kremlin.ru/news/23137.

Russlands Selbstbild und Moskaus Verständnis von den globalen Machtverschiebungen und ihren strategischen Folgen sind wesentlich für die Bewertung von Russlands Vorgehen auf der Krim und in der Ostukraine. Im Falle der Krim waren drei wichtige notwendige Voraussetzungen gegeben, die Russlands Vorgehen erleichterten bzw. ermöglichten: erstens, die Behauptung, dass die „legitime Exekutive“ (mit der Flucht von Präsident Viktor Janukowitsch aus der Ukraine) zusammengebrochen sei und dass es sich bei der Übergangsregierung in Kiew um eine ultrarechte Neonazi-„Junta“, wie sie in den russischen Medien und von führenden russischen Politikern, einschließlich des Präsidenten und des Außenministers, genannt wurde, handle; zweitens, die Tatsache, dass die Krim eine „ethnisch russische“ Bevölkerungsmehrheit mit einer gemeinsamen Sprache, einem gemeinsamen Erbe und einer gemeinsamen Identität sowie eine sie unterstützende lokale Elite aufwies; und schließlich das Vorhandensein russischer Militärstützpunkte auf der Krim sowie die Stationierung von Streitkräften in unmittelbarer Nähe auf russischem Territorium.

Die erforderlichen Instrumente und Fähigkeiten waren, wenn man so will, ebenfalls drei an der Zahl: Erstens sorgte die Propaganda der russischen staatlich kontrollierten Medien für eine überzeugende, einseitige Darstellung westlicher Heuchelei, Doppelmoral und der Einmischung des Westens in die inneren Angelegenheiten der Ukraine, die zu einem Chaos geführt habe, das auch nach Russland überschwappen könne.[6] Zweitens hatte Präsident Putin den „politischen Willen“ zu handeln und wurde von willfährigen staatlichen Institutionen wie der Duma und dem Verfassungsgericht unterstützt. Drittens wurden strategische Anweisungen aus dem Kreml vom russischen Militärgeheimdienst umgesetzt, der die operative Kontrolle vor Ort mittels lokaler paramilitärischer Kräfte (*Samoobrona*, Angehörige der separatistischen „Selbstverteidigungskräfte“) ausübte, die wiederum von russischen Spezialeinheiten („höfliche kleine grüne Männchen“) unterstützt wurden.

Der Zweck und die Identität Letzterer sind höchst umstritten. So beschreibt z.B. Edward Lucas den Konflikt in der Ostukraine als einen Fall von *maskirowka* (getarnte Kriegsführung), bei der Instrumente des „humanitären“ Krieges ebenso eingesetzt werden wie die Technik sozialer Medien. Es handle sich dabei um eine „neue Generation der Kriegsführung“, bei der „psychologische Kriegsführung, Einschüchterung, Bestechung und Propa-

6 Vgl. Ulrich Clauß, Deutsches Meinungsbild im Visier von Putins Agenten, in: Die Welt, 12. Juni 2014, unter: http://www.welt.de/politik/deutschland/article128985210/Deutsches-Meinungsbild-im-Visier-von-Putins-Agenten.html; ders., Anatomie des russischen Infokriegs in Netzwerken, in: Die Welt, 31. Mai 2014, unter: http://www.welt.de/politik/deutschland/article128584422/Anatomie-des-russischen-Infokriegs-in-Netzwerken.html; Paulius Garkauskas, Rusijos propaganda nustebino net patyrusius ekspertus [Russische Propaganda überrascht selbst erfahrene Fachleute], Delfi, 31. März 2014, unter: http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rusijos-propaganda-nustebino-net-patyrusius-ekspertus.d?id=64391398.

ganda“[7] dazu genutzt werden, den Widerstand zu untergraben und so den Bedarf an Feuerkraft zu reduzieren. Gleichzeitig agieren Spezialeinheiten, paramilitärische Kräfte und lokale Eliten koordiniert unter der Regie des Kremls. An die Stelle einer drehbuchartigen Sequenz rhetorischer und kinetischer Aktionen – „Ultimaten, Kriegserklärungen, Invasionen, Gegenangriffe, zweite und dritte Fronten und schließlich eine ausgehandelte Kapitulation, die Zahlung von Reparationen und eine neue Gebietsregelung“[8] – tritt eine heimliche Invasion. General Philip M. Breedlove, NATO-Oberbefehlshaber Europa (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR), schrieb in seinem Blog auf der NATO-Website: „Es ist schwer nachzuvollziehen, dass Gruppen bewaffneter maskierter Männer plötzlich aus der Bevölkerung in der Ostukraine hervorsprangen und systematisch damit begannen, Regierungsgebäude zu besetzen. Es ist deshalb schwer nachzuvollziehen, weil es schlicht nicht der Wahrheit entspricht. Das, was in der Ostukraine vor sich geht, ist eine gut geplante und organisierte Militäroperation, die unserer Beurteilung nach unter Anleitung Russlands durchgeführt wird.“[9] Hiermit übereinstimmend spricht das US-Außenministerium davon, dass Russland aktiv versuche, die Ostukraine zu destabilisieren: „Russland sagt zwar, es strebe Frieden an, sein Handeln stimmt jedoch nicht mit seiner Rhetorik überein. Wir haben keinerlei Hinweise darauf, dass Russlands Unterstützung für die Separatisten eingestellt wurde. Wie stellen vielmehr fest, dass Russland sie weiterhin mit schweren Waffen, sonstiger militärischer Ausrüstung und Geld versorgt und bewaffneten Kämpfern den ungehinderten Zugang zur Ukraine ermöglicht. Russland leugnet dies, so wie es auch geleugnet hat, dass seine Streitkräfte auf der Krim aktiv gewesen sind – das gab es erst nach der Schaffung vollendeter Tatsachen zu.“[10]

---

7 Edward Lucas, The Russian way of war, in: European Voice, 29. April 2014, unter: http://www.europeanvoice.com/article/the-russian-way-of-war. Zur „neuen Generation der Kriegsführung“ vgl. Jānis Bērziņš, Russian New Generation Warfare: Implications for Europe, European Leadership Network, 14. Oktober 2014, unter: http://www.europeanleadershipnetwork.org/russian-new-generation-warfare-implications-for-europe_2006.html. Siehe auch: Pawel Wroński, Rezerwa na wsiakij słuczaj, [Reserven für den Notfall], in: Gazeta Wyborcza, 12. Mai 2014: „Diese Veränderungen sind vor allem unter dem Gesichtspunkt der als ‚*mjateżnye*‘ (Rebellen-)Kriege bekannten Taktik wichtig, die Russland in der Ostukraine anwendet. Dort stehen reguläre Streitkräfte ratlos vor dem Problem, wie sie mit ‚kleinen grünen Männchen‘ umgehen sollen – Angehörigen von Spezialeinheiten, die ihre Identität verschleiern und als Vertreter der lokalen Bevölkerung auftreten.“ (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

8 Lucas, a.a.O. (Anm. 7).

9 Supreme Allied Commander Europe General Philip Breedlove, Who Are the Men behind the Masks?, unter: http://www.aco.nato.int/saceur2013/blog/who-are-the-men-behind-the-masks.aspx; vgl. auch Andrew Higgins/Michael R. Gordon/Andrew E. Kramer, Photos link masked men in Ukraine to Moscow; Growing accusations tie them to Russian military and intelligence forces, in: International New York Times, 22. April 2014; Prof. Roman Kuźniar, Putin polubił woinę, [Putin findet Gefallen am Krieg], in: Rzeczpospolita, 8. April 2014.

10 US Department of State, Office of the Spokesperson, Russia’s Continuing Support for Armed Separatists in Ukraine and Ukraine's Efforts Toward Peace, Unity, and Stability, Fact Sheet, Washington, D.C., 14. Juli 2014.

Zu einer ganz anderen Interpretation kommt eine russische Analyse: „Farbige Revolutionen“ seien weniger Ausdruck einheimischen Protests gegen ein korruptes und gescheitertes autoritäres Regime, sondern stellten vielmehr selbst eine „getarnte Aggression“ dar, eine neue Form der Kriegsführung, bei der die Aktionen einer bewaffneten Opposition von den Militärs anderer Staaten koordiniert würden. Die Aktionen der Separatisten in der Südostukraine können demnach als eine Art „farbiger Gegenrevolution“ betrachtet werden. Den Einsatz verdeckter Mittel, einschließlich NGOs, als ein Charakteristikum heutiger Kriegsführung hebt der Generalstabschef der russischen Streitkräfte, Armeegeneral Waleri Gerassimow, hervor: „Die Ereignisse in Syrien und in der Ukraine sowie die Aktivitäten von Greenpeace in der Arktis sind hierfür ein gutes Beispiel. Die Reaktionszeit für den Übergang von politisch-diplomatischen Maßnahmen zum Einsatz militärischer Gewalt wurde maximal reduziert.“[11] Auf einer vom russischen Verteidigungsministerium 2014 in Moskau veranstalteten internationalen Sicherheitskonferenz stellte der Leiter der Operativen Hauptverwaltung (*Glovnoe Operativnoe Upravlenie*, GOU) im russischen Generalstab, Wladimir Sarudnizki, fest: „Zuerst benutzen die Länder, die den Sturz der unerwünschten Regierung organisieren, ihr Militärpotenzial dazu, offenen Druck auszuüben, um den betroffenen Staat daran zu hindern, seine Sicherheitskräfte zur Widerherstellung von Sicherheit und Ordnung einzusetzen. Dann, sobald die Opposition mit Kampfhandlungen gegen die Regierungskräfte beginnt, unterstützen die Staaten die Aufständischen mit Militär- und Wirtschaftshilfe. […] Danach kann die Staatenkoalition […] Militäroperationen durchführen mit dem Ziel, die Regierungstruppen zu besiegen und die bewaffneten Kräfte der Opposition bei der Machtübernahme zu unterstützen.“[12] Damit spielte er nicht etwa auf Russlands gegenwärtiges Vorgehen an, sondern auf die NATO.

Was Normen, Werte und Überzeugungen anbelangt, so beschwört Russland die Wiederherstellung der Stabilität durch die Unterstützung der „legitimen Exekutive“[13] angesichts illegitimer, vom Westen unterstützter Faschisten, die

---

11 Armeegeneral Valeri Gerassimov, Generalstabschef der Streitkräfte der Russischen Föderation, [Der Generalstab plant integrierte Maßnahmen der strategischen Abschreckung zur Verhütung militärischer Konflikte – Chef des Generalstabs], Nachrichtenagentur Interfax-AVN, Moskau, 27. Januar 2014. (Eine englische Übersetzung des russischen Originals ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

12 Zitiert nach: Alexander Golts, Are Color Revolutions a New Form of War?, in: The Moscow Times, 2 June 2014, unter: http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/are-color-revolutions-a-new-form-of-war/501353.html. Vgl. auch die Äußerungen des russischen Vizeverteidigungsministers Anatoli Antonow auf einer vom Moskauer Staatlichen Institut für internationale Beziehungen (MGIMO) veranstalteten Konferenz, zitiert in: Russia not to allow NATO’s military challenges to turn into a threat – Russia’s DM, in: The Voice of Russia, 9. April 2014, unter: http://sputniknews.com/voiceofrussia/news/2014_04_09/Russia-not-to-allow-NATOs-military-challenges-to-turn-into-a-threat-Russias-Deputy-DM-5916.

13 „Nach seiner Flucht aus Kiew am 21. Februar begab sich Viktor Janukowitsch nach Charkiw zum Kongress der Partei der Regionen. Dort sollte Janukowitsch erklären, dass vom Westen finanzierte Faschisten in Kiew die Macht übernommen hätten, die Republik Donezk ausrufen und Russland um die Entsendung von Truppen zum Schutz vor den westli-

entschlossen sind, ein „Pogrom“, ein „Blutbad“ und einen „Völkermord“ anzuzetteln. Im März 2014 stellte der Kreml-treue Kommentator Sergei Markow unverblümt fest, dass die Destabilisierung der Ukraine die „Folge von Washingtons Aktionen in der Ukraine ist, wo es einen plumpen Staatsstreich inszeniert und ultraradikale Kräfte, darunter Neonazis, an die Macht gebracht hat“.[14] Außenminister Lawrow schloss sich dieser Auffassung im Juni 2014 an: „Wir haben unsere westlichen Kollegen mehrfach darauf hingewiesen, dass es unzulässig ist, die fragile innenpolitische Lage in der Ukraine weiter aufzuschaukeln, und sie gewarnt, dass es äußerst ernste Folgen haben wird, einen Herd der Instabilität in Europa zu schaffen. Trotzdem ist es zu einer massiven Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ukraine gekommen, der verfassungswidrige Staatstreich, der sich auf ultranationalistische Kräfte und Neonazis stützt, wurde inszeniert und unterstützt.“[15]

Igor Zevelev beschreibt treffend die unterschiedlichen Dynamiken und Logiken in Russlands verändertem strategischem Kalkül: „Im Frühjahr 2014 hatte Moskau eine scheinbar irrationale Kombination aus einer Logik und einer Rhetorik entwickelt, die den Diskursen in drei Bereichen entlehnt waren: (1) nationale Identität (unter Einbeziehung der Begriffe ‚Landsleute im Ausland‘, ‚russische Welt‘, ‚geteiltes Volk‘ und ‚großrussische Zivilisation‘), (2) internationale Sicherheit und (3) innenpolitische Stabilität. In all diesen Bereichen sieht der Kreml vom Westen ausgehende Bedrohungen.“[16] Russland war daher entschlossen, ethnische und russischsprachige Landsleute außerhalb Russlands vor Gefahren zu schützen. Der Gedanke der Wiedergutmachung „himmelschreienden historischen Unrechts“ und der Wiedervereinigung „historisch russischen Landes“ wird ebenso dazu benutzt, eine Intervention zu rechtfertigen, wie Russlands historische Großmachtrolle in der Region. Präsident Putin fand hierfür folgende Metapher: „Dem Ochsen mag man etwas nicht erlauben, der Bär aber wird nicht einmal um Erlaubnis fragen. Bei uns gilt er im Allgemeinen als der Herr der Taiga und ich weiß ganz genau, dass er nicht die Absicht hat, in irgendeine andere Klimazone abzuwandern, das wäre ihm viel zu unbequem. Er wird jedoch auch niemandem seine Taiga überlassen. Ich denke, das sollte klar sein.“[17] Eine Rolle spielt auch die Furcht davor, dass die Ukraine nach der Ära Janukowitsch der NATO beitreten und Russlands Militärstützpunkt in Sewastopol schließen

---

chen Faschisten ersuchen. Doch die Organisatoren des Putsches bekamen kalte Füße, der Kongress geriet zum Fiasko und Janukowitsch betrank sich und flog in einem Helikopter nach Donezk.“ Julija Latynina, Narod i nasilie [Das Volk und die Gewalt], in: Eždnevnyj Žurnal, 14. April 2014, unter: http://www.ej.ru/?a=note&id=24917. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

14 Markov, Amerikanskie fantazii, a.a.O. (Anm. 3).

15 Rede des russischen Außenministers S.V. Lavrov bei einem Treffen mit Mitgliedern des Russischen Rates für internationale Angelegenheiten, a.a.O. (Anm. 2).

16 Igor Zevelev, The Russian World Boundaries: Russia’s National Identity Transformation and New Foreign Policy Doctrine, in: Russia in Global Affairs, 7. Juni, 2014, unter: http://eng.globalaffairs.ru/print/number/The-Russian-World-Boundaries-16707.

17 Der russische Präsident auf einer Tagung des Internationalen Diskussionsklubs „Valdaj“, a.a.O. (Anm. 5).

könnte: „[…] wir sind dagegen, dass ein Militärbündnis es sich vor unserer Haustür oder auf unserem historischen Territorium bequem macht. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass wir nach Sewastopol fahren, um Matrosen der NATO zu besuchen.“[18]

Unter innenpolitischen Gesichtspunkten gewinnt Russland eine Menge. Erstens fördert die Demonstration russischer militärischer und staatlicher Macht die Mobilisierung und Konsolidierung einer aus Vertretern der Sicherheitsstrukturen *(siloviki)* bestehenden Basis zur Unterstützung des Präsidenten. Mit dem ideologischen Konstrukt des *Russki Mir* scheint Putin zudem über ein dehnbares Konzept und einen ebensolchen Handlungsrahmen zu verfügen. Am 27. Juli 2013, dem 1025. Jahrestag der Christianisierung der Kiewer Rus, hob Präsident Putin die Bedeutung eines „einzigen Volkes“ als tragende Säule im *Russki Mir* hervor: „[…] wir kennen natürlich die heutige Realität, wir wissen, dass es das ukrainische Volk und das belarussische Volk und andere Völker gibt, und wir behandeln alle Teile dieses Erbes mit Respekt; Grundlage dieses Erbes sind aber zweifellos unsere gemeinsamen geistigen Werte, die uns zu einem einzigen Volk machen.“[19] Im März 2014 erklärte die Vorsitzende des russischen Föderationsrats Walentina Matwijenko: „Russland hat einen besonderen Auftrag, wir sind verantwortlich für die russische Welt“, ein Empfinden, das auch der Vorsitzende des Duma-Ausschusses für GUS-Angelegenheiten Leonid Sluzki (Liberal-Demokratische Partei Russlands, LDPR) zum Ausdruck brachte: „Wir befinden uns in einem geopolitischen, zivilisatorischen Kampf für die russische Welt, für die russische Sprache, und wir haben nicht das Recht, einen Zusammenbruch der russischen Welt zuzulassen.“[20] Der Stellvertretende Vorsitzende der russischen Staatsduma Sergei Schelesnjak (Partei Geeintes Russland) bezeichnete den Anschluss der Krim an Russland euphorisch als „Triumph der Vereinigung, der Wiedervereinigung des russischen Geistes, der russischen Kultur, der russischen Geschichte und der russischen Zivilisationen“.[21] Er fuhr fort, Russen seien „die Bewahrer des Friedens, wir sind die Träger der traditionellen Werte, die die Welt vor der Katastrophe retten können“.[22]

---

18 Ansprache des Präsidenten der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 4).

19 Prezident Rossii [Der Präsident Russlands], Konferencija „Pravoslavno-slavjanskie cennosti – osnova civilizacionnogo vybora Ukrainy“ [Konferenz „Orthodox-slawische Werte – die Grundlage der zivilisatorischen Wahl der Ukraine“], 27. Juli 2013, unter: http://kremlin.ru/events/president/news/18961; eine englische Fassung findet sich in: President of Russia, Orthodox-Slavic Values: The Foundation of Ukraine's Civilisational Choice conference, 27. Juli 2013, unter: http://eng.kremlin.ru/transcripts/5783.

20 Walentina Matwijenko und Leonid Sluzki in der Fernsehsendung „Voskresnyj Večer s Vladimirom Solov'evym“ [„Sonntagabend mit Vladimir Solov'ev“], Rossija 1, Moskau, 2. März 2014, unter: russia.tv/video/show/brand_id/21385/episode_id/971115.

21 Sergei Schelesenjak in: Rossija pljus Krym: čto izmenitsja? [Russland und die Krim: Was wird sich ändern?], Sonderausgabe der Talkshow „Politika“, Pervy kanal [Erster Kanal], 18. März 2014, unter: http://www.1tv.ru/sprojects_edition/si=5905&d=18.03.2014. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

22 Ebenda.

Derartige Empfindungen geben zweitens dem nach Putins Rückkehr ins Präsidentenamt im Jahr 2012 in der russischen Gesellschaft spürbaren konservativen Aufschwung Auftrieb und unterstützen und erhöhen damit die Legitimität des russischen Regierungssystems.[23] Die innenpolitische „Konsolidierung" – eine alternative Interpretation bezeichnet diesen Prozess als ein weiteres „Anziehen der Schrauben" – kann nun als notwendige Reaktion auf westliche Sanktionen und in Opposition zu westlichen Werten, Normen und Überzeugungen, die in Russland von einer unpatriotischen „fünften Kolonne", „ausländischen Agenten" und „Landesverrätern" propagiert werden, gerechtfertigt werden.[24] Offizielle Darstellungen, die die extrem hohen Umfragewerte für den Präsidenten im Jahr 2014 zu erklären versuchen, heben vor allem dessen Fähigkeit hervor, innenpolitische Themen sowie die Außen- und Sicherheitspolitik auf eine Weise zu gestalten und zu verwirklichen, die sich mit den gesellschaftlichen Präferenzen einer „schweigenden Mehrheit" deckt. Putin kann sich auf eine breite Anhängerschaft stützen, die sich aus konservativen Nationalisten mit mittlerem Einkommen, politisch Ängstlichen und Politikverdrossenen sowie den politisch Ausgelaugten zusammensetzt, die sich angesichts unsichererer und weniger berechenbarer Alternativen nach einer starken Hand und autoritärer Stabilität sehnen oder diese zumindest zu tolerieren bereit sind. Putins Vorgehensweise und seine Agenda befinden sich im Einklang mit einer traditionellen politischen Kultur, die die Auffassung unterstützt, dass Russland unter Putin seinen Großmachtstatus mitsamt den dazugehörigen emotionsgeladenen Werten wie Nationalstolz, Würde und Respekt wiedererlangt habe, und die Unordnung und Chaos, Erniedrigung und Terror fürchtet.

Putin kam 2000 zwar auf eher uncharismatischem Wege an die Macht – er war aus dem System selbst heraus ausgewählt worden –, tritt heute aber vor allem als Führer mit einer nationalen Mission auf, als der einzige Mensch, der in der Lage ist, eine patriotische Wählerschaft zu beschützen und abzusichern und so die Nation zu regenerieren und strategisch zu erneuern. Wjatscheslaw W. Wolodin, Erster Stellvertretender Leiter der Präsidialverwaltung, formulierte es im Oktober 2014 so: „Wenn es Putin gibt – gibt es Russ-

23 Vgl. Alexandra Samarina, Novoe bol'šinstvo Vladimira Putina [Wladimir Putins neue Mehrheit], in: Nezavisimaja Gazeta, 9. Oktober 2012, unter: http://www.ng.ru/politics/2012-10-09/3_russians.html; Lilija Ševcova, Agonija [Agonie], in: Ežednevnyj Žurnal, 5. Februar 2013, unter: http://www.ej.ru/?a=note&id=12644; Alexandra Samarina, Kremlevski sopromat [Die Festigkeitslehre des Kreml], in: Nezavisimaja Gazeta, 24. August 2012, unter: http://www.ng.ru/politics/2012-08-24/1_sopromat.html. (Englische Übersetzungen aller drei Artikel sind zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

24 Andrej Kolesnikov, Igra v „Zarnicu" [Spiel im „Wetterleuchten"], in: Novaja Gazeta, 22. Oktober 2012, unter: http://www.novayagazeta.ru/columns/55068.html; der Titel spielt auf die Kriegsspiele in der Sowjetzeit an, die unter dem Namen „Sarniza" („Wetterleuchten") bekannt waren. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.) Vgl. auch Brian Taylor, Putin's Crackdown: Sources, Instruments, and Challenges, Ponars Eurasia, Policy Memo 277, September 2013, unter: http://www.ponarseurasia.org/memo/putin%E2%80%99s-crackdown-sources-instruments-and-challenges.

land, wenn es Putin nicht gibt – gibt es kein Russland.“[25] Das Regime von Präsident Putin, der theoretisch bis 2024 an der Macht bleiben könnte, kann „antifragil“ und „resilient“ werden, wenn ständige kurze, siegreiche virtuelle oder reale Kriege bzw. Krisen mit darauf folgenden Reaktionen von außen die Legitimität des Regimes auch dann aufrechterhalten, wenn die einheimische Wirtschaft aufgrund einer fast bis zur autoritären Stagnation schrumpfenden industriellen und wirtschaftlichen Basis zum Erliegen kommt. Eine solche Außenpolitik setzt eine unternehmerische und kreative Klasse noch mehr unter Druck, die ohnehin eine Minderheit darstellt und angesichts einer staatlich geförderten Ideologie der „souveränen Demokratie“, die sich in einen triumphalistischen konservativen Nationalismus unter den Bedingungen eines anhaltenden chronischen Ausnahmezustands verwandelt hat, im eigenen Land handlungsunfähig ist.

Drittens instrumentalisiert Russland die Ukrainekrise mit dem Ziel, eine alternative innenpolitische Ordnung zu konsolidieren, die konservativ und patriotisch ist und sich in Opposition zum Westen und seinen Werten definiert. Russland stellt die Krise der Ukraine als Wettstreit zwischen rivalisierenden, auf unterschiedlichen Normen, Werten und Überzeugungen beruhenden Zivilisationsmodellen dar, wobei Russland die Rolle des Trägers alternativer Werte übernimmt, die es – wenn nötig mit Gewalt – zu verteidigen bereit ist: „Der konservative Aufschwung des Landes ist echt. Die Frage ist lediglich, bis zu welchem Grad er [Putin] den gesellschaftlichen Wandel beeinflussen kann.“[26] „Orthodoxie, Autokratie, Nationalität“ wird zum neotraditionellen Staatsdogma – angeheizt durch Stolz, Patriotismus, Paranoia und Populismus. Russland versteht sich als Führer einer ideologischen Allianz von Staaten, die ultrakonservative traditionelle Familienwerte und die Achtung von Autorität den relativistischen liberalen Werten des moralisch bankrotten Westens vorziehen.[27] Russlands Eigenwahrnehmung und seine offiziellen – zunehmend stereotypen – strategischen Narrative zeigen den bedrängten Bären gefangen in einer existenziellen Falle: kämpfen oder besiegt werden. Russlands imperiale Geschichte, seine Ethnizität und seine Identität sowie das Verschwimmen und die Instrumentalisierung des Unterschieds zwischen Opposition und Verrat sind nun Werkzeuge im Dienste der Macht.

---

25 Zitiert nach: If there is no Putin, there is no Russia, in: Pravda.ru, 23. Oktober 2014, unter: http://english.pravda.ru/society/stories/23-10-2014/128877-putin_russia-0.

26 Maxim Trudolyubov, Russia’s culture wars, op-ed, in: International New York Times, 8. Februar 2014. Vgl. auch Polina Chimšiašvili/Lilija Birjukova/Anna Afanas’eva/Maxim Glikin, Export duchovnych skrep [Export geistiger Klammern], in: Vedomosti, 13. Januar 2014, unter: http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/01/13/eksport-duhovnyh-skrep; Tat’jana Stanovaja, V popytke ponjat’ namerenija prezidenta [In dem Versuch, die Absichten des Präsidenten zu verstehen], Politkom.ru, 16. Dezember 2013. (Englische Übersetzungen beider Artikel sind zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

27 Vgl. Timothy Snyder, Fascism, Russia, and Ukraine, in: New York Review of Books, 20. März 2014, unter: http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/20/fascism-russia-and-ukraine.

Timothy Snyder stellt fest: „Eurasien war von Beginn an als ideologischer und politischer Konkurrent der Europäischen Union gedacht und nicht als etwas, das neben ihr sitzt und einen ähnlichen Namen hat. Es beruht auf entgegengesetzten Prinzipien – nicht auf der Unterstützung liberaler Prinzipien, sondern auf der Opposition zur liberalen Demokratie."[28] Russland hat sich von einer „weichen" Vision von Europa (mittels der gescheiterten „Medwedew-Initiative" für einen rechtlich bindenden Vertrag über kollektive Sicherheit, die jedoch ins Leere lief) wegbewegt hin zu einer „harten" Teilung Europas mittels des ungestraften Einsatzes getarnter militärischer Gewalt als Antwort auf „die Weigerung des Westens, den Kalten Krieg *de facto* und *de jure* zu beenden".[29] Die EU wird durch das Prisma eines Nullsummenspiels betrachtet – Russland oder Europa. Das Assoziierungsabkommen der EU wird für unvereinbar mit Russlands Konzept der Eurasischen Wirtschaftsunion erklärt. Zunehmende Feindseligkeit gegenüber der NATO als „strategischem Gegner" trägt dazu bei, eine Belagerungsmentalität zu verstärken und ein auf zehn Jahre angelegtes 770 Milliarden US-Dollar schweres Aufrüstungs- und Modernisierungsprogramm zu rechtfertigen, während gleichzeitig virtuelle (Cyber-)Kriege und normative Stellvertreterkriege mit der NATO zunehmen könnten, da Russland die GUS-Staaten dazu drängt, Militärübungen im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP) und andere Formen der Zusammenarbeit zu begrenzen.

Die politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und auch die kulturelle Entfremdung von einem Westen, der Russland antagonistisch gegenübersteht, schafft nicht nur ideale Bedingungen für das Wachsen und Gedeihen des Gedankens, die Krim und Russland seien unzertrennlich miteinander verbunden; die Idee zurückzuweisen, dass die Krim zu Russland gehört und ihre Annexion daher nicht nur rechtmäßig, sondern eine Notwendigkeit und eine moralische Pflicht sei, hieße auch Russlands grundlegendes Narrativ und seine besondere Mission zu unterminieren: seine Identität als solche. Wenn der Westen – in Gestalt der EU- und NATO-Mitgliedstaaten – Söldner und Heckenschützen ausbildet und Neonazis und gewalttätige Antisemiten in der Ukraine unterstützt – wie es prominente Duma-Abgeordnete und seriöse Experten ernsthaft oder zumindest öffentlich behaupten –, was sollte Russland sich dann um Missfallensbekundungen aus diesem Lager scheren? Kritik würde im Gegenteil zeigen, dass Russland im Recht ist. Lew Gudkow, Leiter des Levada Center, weist auf eine zweiwöchige Propaganda- und Desinformationskampagne zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung hin, wie es sie in der postsowjetischen Ära noch nie zuvor gegeben hatte. Sie „baute

28 Zitiert nach: Jack Grimston, Moscow meddling in Bosnia, warns Ashdown, in: The Australian, 17. März 2014, unter: http://www.theaustralian.com.au/news/world/russia-meddling-in-bosnia-warns-ashdown/story-fnb64oi6-1226856285941?nk=c0649e9c0e2bab0ea9609ce952d54ece.

29 Sergey Karaganov, Europe and Russia: Preventing a New Cold War, in: Russia in Global Affairs, 7. Juni 2014, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/Europe-and-Russia-Preventing-a-New-Cold-War-16701.

auf einigen einfachen Thesen und Techniken auf: ‚Verletzung der Rechte der russischen und der russischsprachigen Bevölkerung, Bedrohung ihres Wohlergehens und Lebens'; Diskreditierung der Unterstützer des Euromaidan und der Integration der Ukraine in die EU (indem sie als Banditen, Nazis oder Bandera-Anhänger bezeichnet werden); ‚Chaos und Anarchie in der Ukraine' seit der Machtübernahme durch Janukowitschs Gegner usw. [Mit dieser Taktik] gelang es, den größten Teil der russischen Gesellschaft negativ zu mobilisieren und deren schlafende imperiale Komplexe zu neuem Leben zu erwecken."[30]

Präsident Putins strategisches Kalkül hinsichtlich des wahrscheinlichen Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Annexion der Krim muss zu dem Schluss geführt haben, dass der Nutzen die Kosten überwiegt. Schlimmstenfalls würde man den Westen kurzfristig gegen sich aufbringen, im besten Falle könnte Russland durch seine Aktionen einen Keil zwischen diejenigen Staaten, die Russland als strategischen Partner betrachten, und diejenigen, die in ihm in erster Linie einen Gegner sehen, treiben bzw. Spaltungen zwischen ihnen deutlich machen.[31] Diese Denkweise ist deutlich von der historischen Praxis des Westens beeinflusst, nicht zuletzt von der Erfahrung einer uneinigen und halbherzigen Reaktion von EU und NATO auf die Georgienkrise im Jahr 2008 („Tagliavini-Bericht").[32] Seit der Finanzkrise sind Solidarität und gemeinsame Verantwortung wesentlich schwächer ausgeprägt – westliche Staaten ziehen es vor, entsprechend ihren eigenen unmittelbaren Interessen und Prioritäten zu handeln und diese dem längerfristigen Interesse an der Wahrung des Friedens im internationalen System überzuordnen. So mildern Wirtschaftsinteressen und gegenseitige Abhängigkeit, egal ob es dabei um russisches Gas geht (Deutschland), Waffenverkäufe (Frankreich) oder Bankgeschäfte und Investitionen (Großbritannien), westliche Reaktionen eher ab. Dass die USA es als notwendig empfinden, Moskaus Einfluss in globalen strategischen Krisenherden zu nutzen, gemeinsam mit Moskau die negativen Auswirkungen des Konflikts in Syrien einzudämmen, eine Lösung für den Konflikt über das iranische Atomprogramm zu finden oder die Sechs-Parteien-Gespräche über das nordkoreanische Kernwaffenprogramm zu managen, halten die Gegenreaktionen ebenfalls in Grenzen. Darüber hinaus ist es prominenten russischen Intellektuellen gelungen, die moralische Gleichwertig-

30 Situacija v Ukraine i v Krymu [Die Situation in der Ukraine und auf der Krim], Levada Center Press Release, 13. März 2014, unter: http://www.levada.ru/13-03-2014/situatsiya-v-ukraine-i-v-krymu. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.) Vgl. auch Anna Arutunyan, Kremlin to tighten screws in wake of Kiev unrest, in: themoscownews, 24. Februar 2014, unter: http://themoscownews.com/politics/20140224/192255055.html.

31 Vgl. Tomasz Bielecki, Zmusić Putina [Putin zwingen], in: Gazeta Wyborcza, 8. März 2014; Leon Hadar, Will America re-pivot to Europe? Whether Ukraine crisis strains US-EU ties or solidifies them, US policy towards E Asia may be affected, in: The Business Times Singapore, 12. März 2014.

32 Vgl. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, September 2009.

keit so überzeugend zu vermitteln, dass im eigenen Land das Gefühl herrscht, dass Russland im internationalen System nun frei agieren kann.[33]

Unter außenpolitischen Gesichtspunkten können ebenfalls drei Gewinne verbucht werden. Erstens kann Russland mit Blick auf die Ukraine insofern einen geopolitischen Sieg vorweisen, als es ihm gelungen ist, die Ukraine „zu spalten und zu destabilisieren" oder „aufzuteilen und zu zerstören". Nana Gegelaschwili, Leiterin des Zentrums für regionale Fragen des Instituts für USA- und Kanada-Studien der Russischen Akademie der Wissenschaften, ist der Ansicht, dass Russlands Rolle als einflussreichster Staat in der GUS gestärkt wurde: „Russland ist als Nachfolger der Sowjetunion noch immer in der Lage, die territoriale Integrität [der Länder des Südkaukasus] – das Hauptproblem praktisch jeden postsowjetischen Staates – zu regeln und zu bestimmen."[34] „Das Prinzip der Schutzverantwortung wird in Russland zuweilen nur als das Bestreben der Gemeinschaft demokratischer Staaten wahrgenommen, mit militärischen Mitteln Nutzen aus der Theorie des demokratischen Friedens zu ziehen. Russland zeigt sich besorgt, dass im Westen ein Vorab-Konsens darüber besteht, welche Seite in innerstaatlichen Konflikten zu unterstützen ist (eher die Rebellen als nichtdemokratische Regierungen), und dass sein häufiges Engagement für einen Regimewechsel nicht zur Lösung, sondern zur weiteren Eskalation von Konflikten führt."[35] Dies hat zur Folge, dass die GUS-Peripherie in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Russischen Föderation verbleibt, während gleichzeitig Russlands Funktion als „Ordnungsproduzent" und seine „Führungsrolle" in der Region – und damit sein Status als „Zentrum globaler Macht" – unterstrichen werden.

Russlands Rhetorik zugunsten von *„Novorossija"* („Neurussland") und dem *Russki Mir* hat jedoch zu einigen Kehrtwendungen geführt, die im Laufe des Jahres immer offensichtlicher wurden. Zunächst sehen wir in Zentralasien eine Verschiebung von einer Politik des *Bandwagoning* zu einer Politik des Ausbalancierens sowie wachsende Zweifel an den Zielen, Kosten und Vorteilen der EAWU. Die zentralasiatischen Staaten sind beunruhigt über Russlands Einsatz von Gewalt gegen ein ehemaliges Gebiet des Zarenreiches mit einer nur kurzen Geschichte der Staatlichkeit und inneren Gegensätzen. Mit

---

33 Aleksei Puschkow, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses der Staatsduma, stellte hierzu fest: „Wenn der Westen den Kiewer Maidan als ‚Träger des Willens des ukrainischen Volkes' anerkennt, muss er auch anerkennen, dass die Menschen auf der Krim ebenfalls das Recht haben, ihren Willen frei zum Ausdruck zu bringen." Unter: https://twitter.com/Alexey_Pushkov/status/438604919395078144. Vgl. auch Valerija Čepurko u.a., Fedor Luk'janov, politolog: Fevral' 2014-go v Kieve – kopija oktjabrja 1993-go v Rossii? [Fedor Lukjanov, Politologe: Ist der Februar 2014 in Kiew eine Kopie des Oktober 1993 in Russland?], in: Komsomolskaja Pravda, 20. Februar 2014. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

34 Nana Gegelašvili, Posledstvija ukrainskovo krizisa – Gruzinskoe izmerenie [Auswirkungen der Ukrainekrise: Die georgische Dimension], Politkom.ru, 11. April 2014, unter: http://www.politcom.ru/17455.html. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

35 Yulia Nikitina, Russia's Policy on International Interventions: Principle or Realpolitik? Ponars Eurasia, Policy Memo 312, Februar 2014, unter: http://www.ponarseurasia.org/memo/russia%E2%80%99s-policy-international-interventions-principle-or-realpolitik.

Blick auf Kasachstan stellt Alexander Cooley fest: „Auch wenn Kasachstan das Krim-Referendum offiziell unterstützt, sind die kasachischen Behörden darüber besorgt, dass Russland sich unter dem Vorwand, die Rechte der relativ großen russischen Minderheit im Land (die zu einem großen Teil russische Pässe besitzt) zu schützen, in Kasachstan auf ähnliche Weise einmischen könnte; diese Sorge gilt auch möglichen schädlichen Auswirkungen russischer Medienkampagnen.“[36] Tatsächlich nutzte Präsident Nursultan Nasarbajew seine alljährliche Ansprache an die Bevölkerung Kasachstans 2014 dazu, Kasachstans Staatlichkeit ebenso zu unterstreichen wie sein Recht darauf, seine eigenen strategischen Entscheidungen zu treffen – wobei er China und die Seidenstraße besonders hervorhob, die EAWU hingen nicht erwähnte.[37] Kurz zuvor hatte Präsident Nasarbajew außerdem den eher wirtschaftlichen als politischen Charakter der EAWU betont und festgestellt: „Kasachstan behält sich das Recht vor, die Mitgliedschaft in der Eurasischen Union aufzugeben, wenn die im Vertrag festgelegten Regeln nicht eingehalten werden. Astana wird niemals einer Organisation angehören, die eine Bedrohung für Kasachstans Unabhängigkeit darstellt. […] Unsere Unabhängigkeit ist unser kostbarstes Gut. Dafür haben unsere Vorfahren gekämpft. Wir werden alles dafür tun, sie zu beschützen.“[38] Belarus hat die Chancen, die Kosten für eine Integration mit Russland in die Höhe zu treiben, genutzt, um Konzessionen zu erhalten.

Die Staaten in der Region setzen sich auch dagegen zur Wehr, in eine politische Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen hineingezogen zu werden, und werden versuchen, China als Absicherung und Gegengewicht zu nutzen. China verbindet eine neoliberale Wirtschaftspolitik mit politischem Autoritarismus und einer engen rechtspositivistischen Sichtweise in Bezug auf die Achtung des Völkerrechts, der Staatlichkeit und der Grenzen: „China hat sich nie in die Innenpolitik der zentralasiatischen Länder eingemischt, sich niemals zu regionalen Kontroversen wie z.B. über Grenzen oder Wasserrechte geäußert und hatte öffentlich nie etwas anderes als lobende Worte für die zentralasiatischen Führer. Es liegt in Chinas Interesse, dass die Situation so bleibt, wie sie jetzt ist.“[39] Chinas Anziehungskraft als Marke und seine normative Attraktivität stoßen, seit sie der Attraktivität eines neoimpe-

36 Ryskeldi Satke, Kazakhstan Opposition Fears Ukraine’s „Russian Spring“, in: The Diplomat, 12. April 2014, unter: http://thediplomat.com/2014/04/kazakhstan-opposition-fears-ukraines-russian-spring.

37 Vgl. Official Site of the President of the Republic of Kazakhstan, The Address of President of the Republic of Kazakhstan N. Nazarbayev to the people of Kazakhstan. November 11, 2014: Nyrly Zhol – The Path to the Future, 11. November 2014, unter: http://www.akorda.kz/en/page/page_218343_.

38 Zitiert nach: Sergei Strokan, Nursultan Nazarbaev vstupilsja za nezavisimost’. President Kazachstana obznačil uslovija členstva svoej strany v Evraziskom sojuze [Nursultan Nasarbajew setzt sich für die Unabhängigkeit ein. Der kasachische Präsident erläutert die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft seines Landes in der Eurasischen Union], in: Gazeta Kommersant, 1. September 2014, unter: http://www.kommersant.ru/doc/2557170.

39 Bruce Pannier, China’s Limits in Central Asia, RFE/RL (Blog Qishlog Ovozi), 30 November 2014, unter: http://www.rferl.org/content/china-central-asia-/26717574.html.

rialen selbsternannten „Herrn der Taiga“ gegenübergestellt werden, auf größere Resonanz als früher, insbesondere dann, wenn sie von einem 40-Milliarden-US-Dollar-Fonds zur Entwicklung des „Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtels“ durch Zentralasien – der von einigen Beobachtern als „chinesische Version des Marshall-Plans“ bezeichnet wird – abgesichert ist und durch eine im Oktober 2014 gegründete Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB) mit einem Grundkapital von zunächst 50 Milliarden US-Dollar ergänzt wird.

Zweitens kann Russland „nordatlantische Interessen“ sowie die Glaubwürdigkeit der USA als Ordnungsgarant und die Funktion der NATO als Legitimationsrahmen für die USA als eine europäische Macht in Frage stellen. Als Unterzeichnerstaaten des Budapester Memorandums über Sicherheitsgarantien aus dem Jahr 1994, in dem der Ukraine die Achtung ihrer Unabhängigkeit und Souveränität sowie der bestehenden Grenzen als Gegenleistung für den Verzicht auf Nuklearwaffen im Zusammenhang mit ihrem Beitritt zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) garantiert wurde, sehen die USA und Großbritannien – ebenso wie Frankreich – ihre Glaubwürdigkeit und die Glaubwürdigkeit des NVV-Regimes selbst unterminiert.[40] Nordkorea und der Iran werden ihre eigenen Schlüsse daraus ziehen. Die atlantische Ordnung wird dadurch in Frage gestellt, dass Russland fähig war, den seit 25 Jahren sakrosankten territorialen Status quo anzutasten. Der stellvertretende NATO-Generalsekretär Alexander Vershbow sagte hierzu: „Wir haben […] gesehen, wie Russland das internationale Regelwerk zerrissen hat. Präsident Putin und seine Regierung haben versucht, Grenzen mit Waffengewalt zu ändern. Sie haben aktiv die Regierung eines Nachbarstaates untergraben. Und sie haben das Recht proklamiert, die Souveränität von Gebieten, die irgendwann in der Geschichte einmal zu Russland gehört haben oder in denen große russischsprachige Gemeinschaften leben, einzuschränken. All diese Aktionen stellen grundsätzliche Prinzipien, denen sich auch Russland angeschlossen hat, in Frage und gefährden die Ordnung, die wir nach dem Kalten Krieg gemeinsam mit Russland und nicht gegen Russland mühsam aufgebaut haben.“[41]

Die westlichen Sanktionen wurden jedoch ausgeweitet und zeitgleich mit den sinkenden Ölpreisen brach Russlands Wirtschaft 2014 ein, begleitet von Kapitalflucht, der Abwertung des Rubels und steigender Inflation, was alles zusammen auf ein sehr schweres Jahr 2015 hindeutete. Die russische Wirtschaft wurde zur Geisel der Ukrainekrise und diese wiederum machte ein Trilemma

---

40 Vgl. Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, United Nations General Assembly/ Security Council, A/49/765 und S/1994/1399, 19. Dezember 1994, Anlage I. Das Memorandum wurde am 5. Dezember 1994 von den Präsidenten der Ukraine, der Russischen Föderation und der Vereinigten Staaten sowie vom britischen Premierminister unterzeichnet. China und Frankreich gaben jeweils eigene Erklärungen ab.

41 NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow, Looking towards the Wales Summit, Rom, 13. Juni 2014, unter: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_111056.htm.

deutlich, aus dem Putin weder sich selbst noch sein Land befreien kann: Wie kann Russland seinen Einfluss in der Ukraine und letztendlich auch in der gesamten „russischen Welt“ bewahren, gute Beziehungen zwischen den Großmächten aufrechterhalten und gleichzeitig im Zentrum einer neuen internationalen Ordnung stehen? Wie kann man gegen die Regeln verstoßen und doch weiterhin geliebt werden? Putins Probleme sind zahlreich. Der Abschuss eines zivilen Passagierflugzeugs am 17. Juli 2014 hat viel zu einem Stimmungswandel in Europa, vor allem in Deutschland, beigetragen. Ein Schuldeingeständnis würde bedeuten, dass Putin entweder nicht in der Lage oder nicht gewillt war, seine eigenen Militärs und Geheimdienste zu kontrollieren. War er nicht gewillt, muss die internationale Gemeinschaft zu dem Schluss gelangen, dass Russland sich entschieden hat, ein Staat zu sein, der den Terrorismus unterstützt, mit anderen Worten: ein Geächteter, gegen den Sanktionen verhängt werden müssen, der isoliert und eingehegt werden muss. War er hingegen nicht in der Lage, dann folgt daraus, dass Russlands Militärs und Geheimdienste autonom sind, eigenmächtig unerlaubte Waffenlieferungen vornehmen können und Russlands Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur mitgestalten, sondern bestimmen. Der Kaiser stünde dann wahrlich ohne Kleider da: Russland erschiene als ein *„failing state“*, als unzuverlässiger und instabiler Partner für den Westen und als unattraktive globale Marke, unfähig, auch nur die Vision einer alternativen internationalen Ordnung zu präsentieren, geschweige denn an der Spitze einer solchen zu stehen. Der Burgfriede zwischen den Großmächten wäre in Gefahr.

Würde Präsident Putin sich jedoch von dem Oxymoron der „klar verdeckten“ Unterstützung für die Rebellen verabschieden, würden „echte“ russische Nationalisten nach deren unvermeidlicher Niederlage von Preisgabe und Beschwichtigung sprechen. Wichtiger noch: Russlands Einfluss in der Ostukraine würde – zumindest kurzfristig – sichtbar beschnitten. Putin hätte „die Ukraine verloren“, die Bürde der Krim gewonnen, die russische Wirtschaft nachhaltig beschädigt und viele Nachbarn Russlands in Angst und Schrecken versetzt – wozu? Logischerweise scheint Russland daher in die Enge getrieben – wobei nur eine selbstzerstörerische Option offen bleibt: die Schuld laut und immer wieder zu leugnen und sie auf andere zu schieben, indem man Verschwörungstheorien erarbeitet. Die vorherrschende offizielle Linie ist daher, dass es weniger eine Verbindung zwischen Russland und den Rebellen gebe, als vielmehr eine Verbindung zwischen den USA, Europa und der „faschistischen Junta“ in Kiew, die ein Komplott geschmiedet haben, um Russland zu diskreditieren.[42]

Drittens: Obwohl eine gewaltsame Annexion zum Schutz einer Minderheit für China undenkbar ist, konnte Russland gleichberechtigte Beziehungen zu China aufrechterhalten – eine Demonstration wohldosierter Macht würde

42 Vgl. Graeme Herd, Blown out of the sky: Putin and Russia’s strategic „trilemma“, in: The Conversation, 4. August 2014, unter: https://theconversation.com/blown-out-of-the-sky-putin-and-russias-strategic-trilemma-30059.

Russland in den Augen seines strategischen Partners sogar aufwerten. Aus russischer Sicht stellt die Gefahr einer chinesischen wirtschaftlichen und demographischen Dominanz in Zentralasien keine solch große strategische Bedrohung dar wie die Gefahr, dass die USA in der Ukraine eine „farbige Revolution“ provozieren. Russland ist für China auch in globaler Hinsicht ausgesprochen nützlich. Putins Russland wird als geostrategisches Gegengewicht zu den USA betrachtet, auch wenn damit normative Bedenken verbunden sind. China will nicht, dass Xinjiang die Ukraine Zentralasiens wird oder dass ein Referendum wie jenes zur Volksrepublik Donezk auf Honkong übertragen wird, auch wenn die Annexion eines Gebietes (Krim) „Sicherheitsgürtel“-Verfechter in China mit Blick auf Inselstreitigkeiten in Versuchung führen könnte. China versucht zum einen zu verhindern, dass jegliche potenziell destabilisierenden Auswirkungen des Ukrainekonflikts die Grenzen ins eigene Land überschreiten. Zum anderen ist es angesichts von Russlands Nützlichkeit im internationalen System bestrebt, die Möglichkeit, dass Russland zusammenbricht, auf ein Minimum zu beschränken.
Bei seinen Überlegungen, wie es die notwendige Kooperation mit Russland auf globaler Ebene am besten gegen zunehmende konkurrenzbedingte Spannungen in Zentralasien austarieren kann, muss China allerdings nicht die Gefahr einkalkulieren, Russland den USA in die Arme zu treiben. Will Russland die Ukraine nicht aufgeben, geht es hingegen das Risiko ein, von chinesischem Kapital und chinesischer Technologie abhängig zu werden. Auch wenn China der gesichtswahrenden Rhetorik hinsichtlich einer Eurasischen Union, mit der Moskau seine Macht und sein Prestige erhöhen will, nicht widersprechen wird, werden die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Eurasische Zollunion und die EAWU doch zunehmend als virtuelle Konstrukte und Russland als ein virtueller Pol im internationalen System betrachtet: „Russland wird sich nach und nach verändern und seinen Platz in der Nische einnehmen, die ihm bei der Gestaltung der Welt zugedacht ist – als ein wichtiger, aber kein entscheidender Akteur, der in dem Maße unabhängig ist, wie es ihm sein Anteil an der Weltwirtschaft erlaubt. Und das heißt: recht bescheiden.“[43]

Schlussfolgerungen

Die Annexion der Krim und die anhaltende Destabilisierung der Ostukraine haben wichtige, bereits vorher feststellbare charakteristische Trends in der europäischen Sicherheitsordnung deutlich gemacht. Russlands eigene Wahrnehmung seiner Bedeutung, seiner Macht und seines Status sowie Moskaus historische und psychologische Rechtfertigungen für seine Aktionen auf der

43 Fedor Luk’janov, Apologija nedoskazannosti [Apologie des Unausgesprochenen], in: Rossiiskaja Gazeta, 23. Dezember 2014, unter: http://www.rg.ru/2014/12/23/lukianov.html. (Eine englische Übersetzung ist zugänglich über die Datenbank LexisNexis.)

Krim unterscheiden sich grundlegend von der Wahrnehmung seiner Nachbarn im euroatlantischen Gebiet. Russland scheint sich nicht nur als ein vollwertiger strategischer Gegner des „politischen Westens“ etabliert zu haben, sondern auch der Überzeugung zu sein, dass der Westen einen solchen strategischen Gegner braucht – die USA, um die europäischen Partner an ihre außen- und sicherheitspolitische Agenda zu binden (und damit seine Vorrangstellung aufrechtzuerhalten), die Europäer, um die Wähler von innenpolitischen Problemen abzulenken. Die amerikanische Führung und die europäischen Regierungen bezeichnen die Annexion hingegen als „illegal und illegitim“ und als „Landraub“, und Putin als „Dieb“ und als „wahnsinnig“, sein Handeln „entbehre jeder realen Grundlage“. Im Mittelpunkt der Perzeption Russlands im Ausland stehen seine wirtschaftliche Verwundbarkeit und seine politische Instabilität.

Regimestabilität und politische Ambitionen sind abhängig vom Ölpreis; als dieser unter die Marke von 50 Dollar pro Barrel fiel, brach die russische Wirtschaft dramatisch ein. Das Fehlen von Verbündeten und die Aussicht auf Stagnation statt auf Erneuerung und Wiederauferstehung als Großmacht dürften die Realität sein. Die Rede im Waldai-Klub hat gezeigt, dass Präsident Putin durchaus mit einer überzeugenden Kritik am gegenwärtigen internationalen System aufwarten kann; die große Vision einer Alternative zu einer liberalen, kapitalistischen und demokratischen Ordnung unter der Führung eines aus Bündnissen, Institutionen, geopoltischen Deals, Klientelstaaten und demokratischen Partnerschaften bestehenden Netzwerks der USA ist er indessen noch schuldig geblieben.

Praktiziert Präsident Putin eine selbstmörderische Politik oder spekuliert er darauf, dass die strategische Erneuerung des Staates nur in dem schmerzlichen Kontext einer antiwestlichen Strategie geplant und umgesetzt werden kann? Wenn Letzteres zutrifft, gewährleistet die Lenkung der nächsten Phase der Geschichte Russlands auf den Weg einer populistischen, antiwestlichen Wiederherstellung des Imperiums, dass die Eliten das, was eine „nachhaltige Ordnung“ ausmacht, als ihre Präferenzen betrachten. Dann nämlich würden jeglicher Dissens im Innern unterdrückt, die technologische Unabhängigkeit gefördert, die Bedeutung der von Russland geführten integrationistischen EAWU erhöht, Gazproms Schwenk in Richtung der asiatischen Energiemärkte beschleunigt, die einheimische Nahrungsmittelproduktion – „die derzeit ein Wachstum von sechs bis zehn Prozent aufweist“[44] – angekurbelt und die politische Transformation im „nahen Ausland“ beschränkt und kontrolliert. Russlands geschlossene Elite ist jung, zynisch, dynastisch, pragmatisch und extrem reich – das Vermögen von 110 Milliardären macht 35 Prozent des russischen BIP aus, das entspricht etwa 420 Milliarden US-Dollar.[45] Diese

44 The end of the line, in: The Economist, 22. November 2014, unter: http://www.economist.com/news/briefing/21633816-more-decade-oil-income-and-consumer-spending-have-delivered-growth-vladimir-putins.

45 Vgl. Ron Synovitz, Russia Has Highest Level of Wealth Inequality, RFE/RL, 10. Oktober 2013, unter: http://www.rferl.org/content/russia-billionaire-wealth-inequality/25132471.html.

Elite, die wirtschaftliche und politische Macht in ihren Händen vereint, ist resistent gegenüber ausländischem Einfluss, operiert in einem geschlossenen politischen System und schottet strategische Wirtschaftsbereiche gegen ausländisches Kapital ab. Russlands Elite unterstützt die fortschreitende Ersetzung der verfassungsrechtlichen Legitimation durch eine traditionell-charismatische, da ein Machterhalt im Falle einer Reform des korporatistisch-nationalistischen Staates nicht möglich wäre.

Drei destabilisierende Logiken, die Russland in einem Kreislauf der Konfrontation gefangen halten, scheinen hier wirksam zu sein. Erstens: Je schwächer Russlands Wirtschaft ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich eine durchsetzungsfähige antiwestliche Außen- und Sicherheitspolitik herausbildet, um diesen Zustand zu kompensieren und von ihm abzulenken. Eine Ausweitung der „Atomdiplomatie" und die Aussendung entsprechender Signale angesichts knapper werdender finanzieller Mittel und zunehmender Haushaltskürzungen haben bereits eingesetzt, während Putin auf den Rechtfertigungsdruck hinsichtlich des politischen Nutzens hoher Nuklearausgaben reagiert. Zweitens: Die Propaganda in Russland selbst stellt sicher, dass das geringere Vertrauen im Ausland zu einer stärkeren Mobilisierung im Inland führt, wenn auch unter negativen Vorzeichen. Die Logik besteht hierbei darin, dass Putin, will er die gesellschaftliche Unterstützung auch in einer Wirtschaftskrise aufrechterhalten, einen Feind finden und dann einen Krieg erklären muss – und Russland hat nicht nur keine glaubhaften internen Sündenböcke mehr, sondern seine Sicherheitsdienste sind auch loyal und mächtig. Drittens: Es gibt keinen Gewinn ohne Schmerz. Hier liegt die Logik darin, dass Gewinn und Schmerz nicht gleichmäßig verteilt sind. Strukturelle Wirtschaftsreformen machen es erforderlich, einige der jetzigen Partikularinteressen der Eliten auszuhöhlen. Obwohl destabilisierte Eliten eine Palastrevolution in Erwägung ziehen könnten, hat Putin sich aus der Abhängigkeit von den Eliten befreit, indem er die Unterstützung der Bevölkerung gewonnen hat; und er kann noch immer selbst bestimmen, wer gewinnt und wer verliert, und dadurch Loyalität sicherstellen. Je mehr also einige Teile der Elite leiden, desto größer sind die gesellschaftliche Unterstützung und die Aussicht auf echte Reformen. Im Angesicht des 70. Jahrestags des Sieges im Großen Vaterländischen Krieg (1941-1945) im Jahr 2015 wird die anhaltende Ukrainekrise zunehmend durch die Brille der Ausdauer, des Leidens und der Aufopferung vor dem letztendlichen Sieg gesehen – und trägt so dazu bei, die gesellschaftliche Basis in Zeiten wirtschaftlicher Not zu festigen.

Mit Blick auf das Jahr 2015 dürfte Russland den Konflikt im Osten der Ukraine also voraussichtlich eher verschärfen, als eine Charme-Offensive in westlichen Hauptstädten zu starten. Putins schrumpfender innerer Zirkel (die *siloviki*) hat ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Konflikts, da er die Finanzierung ihrer korporativen Interessen sicherstellt. Außerdem spekuliert er darauf, dass ein dauerhafter Ausnahmezustand zu einer strukturellen Wirtschaftsreform führt und so zur Grundlage für die strategische Erneuerung als

„Großmacht“ wird. 2015 wird zeigen, ob dies tatsächlich eine selbstmörderische Politik ist oder ob diese Spekulation aufgehen könnte.

*Tatyana Parkhalina**

Was treibt Russland an?

Die Krise in der Ukraine, die im Herbst 2013 begann, hat einige besorgniserregende Tatsachen deutlich gemacht:

- Zwischen Russland und der euroatlantischen Gemeinschaft besteht – allen offiziellen Erklärungen und Dokumenten zum Trotz – keine echte Partnerschaft. Echte Partnerschaft darf nicht nur auf gemeinsamen Sicherheitsinteressen beruhen. Ihr müssen vielmehr auch gemeinsame Werte und eine übereinstimmende Wahrnehmung internationaler und innenpolitischer Entwicklungen zugrunde liegen. Stattdessen verharren die USA und Russland noch immer in der rüstungspolitischen Agenda des Kalten Krieges, heute ergänzt um den Kampf gegen den Terrorismus.
- Seit einem Jahrzehnt erleben wir im postsowjetischen Raum eine äußerst heftige geopolitische Konkurrenz. Dabei ist Russland zum zweiten Mal vom territorialen Status quo, den der Zerfall der Sowjetunion hervorgebracht hat, abgewichen (Georgien 2008, Krim 2014).
- Es wäre ein großer Fehler, die Ukraine-Krise auf das Dilemma „Gehört die Ukraine zu Russland oder zu Europa?“ zu reduzieren. Der Ukraine bleibt gar keine andere Wahl als partnerschaftliche Beziehungen sowohl zu Europa als auch zu Russland zu pflegen. Europa und Russland wiederum sind gehalten, mit der Ukraine zusammenzuarbeiten, statt in ihr und um sie zu konkurrieren.
- Die Entwicklungen in der Ukraine haben eine tiefe Krise der ukrainischen politischen Eliten deutlich gemacht. Weder Russland noch der Westen haben den Aufstieg eines aggressiven Nationalismus Ende 2013 und Anfang 2014 in der Ukraine bemerkt.
- Die Entwicklungen auf der Krim und in der Ukraine haben die politische Lage in der Russischen Föderation dramatisch verändert. Das Ausmaß an wechselseitiger Intoleranz zwischen sogenannten Patrioten und Liberalen ist so groß geworden, dass es zu einer tiefen Spaltung der russischen Gesellschaft geführt hat. Darüber hinaus könnten die Kosten für die Integration der Krim, die Sanktionen und der drastische Fall des Ölpreises zu einer ernsten Belastung für die die russische Wirtschaft werden.

Alles in Allem erleben wir heute die schwerste Krise des europäischen Sicherheitssystems seit dem Ende der Blockkonfrontation. Russland und der

---

* Der Beitrag wurde zuerst veröffentlicht in: Sicherheit und Frieden – Security and Peace, S+F 3/2014, S. 218-220. Er berücksichtigt die Entwicklungen bis Mai 2014.

Westen folgen den schlimmsten Spielregeln des Kalten Krieges, indem beide jeweils diejenigen Kräfte in einem Drittland (Ukraine) unterstützen, die ihre Zugehörigkeit zu diesem bzw. jenem erklären. Das Resultat ist ein Bürgerkrieg.

An dieser Stelle ist es sinnvoll, auf die Eingangsfrage zurückzukommen: „Was treibt Russland an?"

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erklärte Russland sich zu einem demokratischen Staat und signalisierte dem Westen, dass es – als gleichberechtigter Partner – in die euroatlantische Gemeinschaft integriert werden möchte. Fakt ist jedoch, dass Russland zu Beginn der 1990er Jahre sehr schwach und seine Zukunft unvorhersehbar war. Der Westen antwortete daher mit einem Forderungskatalog: Russland sollte einen Demokratisierungsprozess, einschließlich des Aufbaus funktionierender Institutionen, einleiten, die demokratische und zivile Kontrolle über die Streitkräfte, andere Sicherheitskräfte und Nachrichtendienste einführen und die Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie die Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft und Staatsbürokratie fördern. Mit anderen Worten: Russland sollte gewisse „Hausaufgaben" erledigen, die ohne Zweifel in seinem eigenen Interesse lagen. Die russische Gesellschaft – sowohl die Eliten als auch die Bevölkerung insgesamt – fühlte sich dadurch jedoch gekränkt und gedemütigt. Der Westen schien Russlands Anstrengungen zur Transformation des kommunistischen Systems nicht zu würdigen.

In den 1990er Jahren und zu Beginn der 2000er Jahre unternahm Russland mehrere Vorstöße in Richtung auf eine Integration in die euroatlantischen Institutionen. Auch wenn diese Bemühungen nicht sehr klar artikuliert und manchmal vage waren, blieb die Hauptrichtung russischer Außenpolitik doch noch immer die Integration in den Westen. Führt man sich die damalige komplizierte Situation in Russland vor Augen, in der es innerhalb der russischen Eliten keinen Konsens in der Frage gab, ob Russland sich in den Westen integrieren oder auch nur mit ihm zusammenarbeiten sollte, wird deutlich, dass die russische Regierung seinerzeit weitaus europäischer und euroatlantischer dachte als der größte Teil der russischen Gesellschaft, dessen Denken nach wie vor von den Stereotypen aus der Zeit des Kalten Krieges beherrscht war.

Die Situation änderte sich grundlegend in den Jahren 2005 und 2006. Als sich die Auswirkungen des drastischen Anstiegs der Öl- und Gaspreise auf dem Weltmarkt auf die russische Wirtschaft bemerkbar machten, gelangten die russischen Eliten zu der Auffassung, dass Russlands neue „Wirtschaftsmacht" sich nun auch in einer neuen politischen Rolle auf der internationalen Bühne widerspiegeln sollte. Seither durchzieht ein Grundgedanke sämtliche zentralen Dokumente zur russischen Außenpolitik: Russland dürfe nicht länger einer von anderen entworfenen Agenda folgen, sondern müsse diese gemeinsam mit maßgeblichen Akteuren wie den USA und der EU gleichberechtigt mitgestalten.

Entgegen russischen Vorstellungen von einer „gleichberechtigen Partnerschaft“ ignorierte der Westen die nationalen Interessen Russlands jedoch in zahlreichen Fällen. Dazu zählten:

- die Luftangriffe der NATO auf Jugoslawien,
- die Fortsetzung der NATO-Erweiterung trotz der Proteste aus Moskau,
- die Militäroperation der USA und Großbritanniens im Irak, obwohl keine eindeutigen Beweise für die Behauptung vorlagen, das Regime Saddam Husseins befände sich im Besitz von Massenvernichtungswaffen,
- der – aus der Sicht Moskaus – Missbrauch der VN-Sicherheitsratsresolution 1973 zum Sturz des Gaddafi-Regimes,
- die Interpretation des russischen Standpunkts zu konventionellen Streitkräften in Europa und russischer Bedenken gegenüber den Plänen für ein Raketenabwehrsystem auf eine Art und Weise, die Moskaus Interessen und seinen Sicherheitsvorstellungen zuwiderlief.

Die größte Sorge bereitete der russischen Führung die Ausdehnung der NATO-Erweiterung in den postsowjetischen Raum hinein. Zwar weigerten sich Deutschland und Frankreich auf dem NATO-Gipfel im April 2008 in Bukarest trotz Drucks aus Washington, Georgien und die Ukraine in den *Membership Action Plan* aufzunehmen. Letztlich wurde jedoch eine Formel gefunden, nach der beide Länder Mitglieder des Bündnisses werden würden, allerdings ohne konkreten Zeitplan. Die politische und militärische Führung Russlands fasste dies als Versprechen auf, beiden Ländern früher oder später den Beitritt zur NATO zu gewähren. Der Kreml erklärte daraufhin offen, Russland werde die Integration Georgiens und der Ukraine in das Bündnis mit allen Mitteln verhindern.
Dmitri Medwedew, der im Mai 2008 zum russischen Präsidenten gewählt worden war, stellte bei seinem ersten Besuch in Berlin im Juni 2008 eine russische Initiative für einen Europäischen Sicherheitsvertrag vor, der auf die Integration Russlands in ein modifiziertes Sicherheitssystem abzielte. Natürlich war der Vorschlag noch nicht detailliert ausgearbeitet und kurz danach verhinderten die Krise um Südossetien und später die globale Finanzkrise eine ernsthafte Auseinandersetzung der internationalen Gemeinschaft mit dem Vorschlag. Stattdessen wurde die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland im Rahmen des NATO-Russland-Rats vor dem Hintergrund des Georgien-Konflikts bis Dezember 2009 eingefroren. Erst kurz vor dem NATO-Russland-Gipfel in Lissabon im Jahr 2010 diskutierten Präsident Medwedew, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy auf einem kurzen Dreiergipfel in Frankreich über den Europäischen Sicherheitsvertrag. Der „Neustart“ in den Beziehungen zwischen den USA und Russland bzw. der NATO und Russland, der bereits im März 2009 lanciert worden war, kam nie über die deklaratorische Ebene

hinaus. Die gravierenden Differenzen über das Raketenabwehrsystem der NATO hielten letztlich beide Seiten davon ab, Schritte zu seiner Umsetzung in die Praxis zu unternehmen.
Später führten der Mangel an politischem Willen in Russland, die Entwicklungen in Nordafrika und im Nahen Osten („Arabischer Frühling") sowie die Krisen in Libyen und Syrien zu einer Situation, in der der dramatische Mangel an Vertrauen zwischen Russland und dem Westen – trotz der positiven praktischen Zusammenarbeit auf der NATO-Russland-Ebene – erneut zu einem entscheidenden Faktor in ihren Beziehungen wurde. Auch offenbarten sich in Russland und im Westen ungeachtet vorhandener Dokumente über gemeinsame Sicherheitsherausforderungen unterschiedliche Auffassungen über globale Bedrohungen der Sicherheit.
Als Wladimir Putin erneut als Präsident in den Kreml einzog, kam es in der russischen Außenpolitik zu einer Umorientierung von der euroatlantischen auf die euroasiatische Region. Dieser Richtungswechsel spiegelt einerseits einen allgemeinen geopolitischen Trend wider (auch die USA vollzogen einen Schwenk nach Asien). Andererseits ist dieser Wechsel aber auch auf die subjektive Wahrnehmung der russischen Eliten zurückzuführen, nach der der Westen Russland nicht als gleichberechtigten Partner akzeptieren will.
Seit dem Beginn des Tauziehens der EU und Russlands um die Ukraine ist auch das Wiederaufleben alter Verhaltensmuster aus der Zeit des Kalten Krieges, als das ein oder andere Land als Schauplatz für die Durchsetzung geopolitischer Ziele herhalten musste, zu beobachten. Die „Wiedervereinigung" der Krim mit Russland half der russischen Führung, gleich mehrere Probleme in den Griff zu bekommen: Erstens demonstrierte Russland erneut, dass Probleme im postsowjetischen Raum ohne seine Mitwirkung nicht mehr zu lösen sind, darunter auch das der euroatlantischen Integration einzelner postsowjetischer Staaten. Zweitens unterstrich Russland seine Fähigkeit, die Gestaltung der internationalen Agenda zu beeinflussen. Und drittens machte Moskau deutlich, dass die Ukraine zu den russischen Kerninteressen gehört. Ihrer Ausrichtung kommt demnach nicht nur in Bezug auf die Sicherheit Russlands, sondern auch mit Blick auf die konservative politische Basis im Land entscheidende Bedeutung zu.
Die seit einiger Zeit feststellbare Verschlechterung der innenpolitischen Lage in Russland war jedoch bereits unabhängig von Russlands Politik gegenüber der Ukraine eingetreten, als die russische Wirtschaft in eine Phase der Stagnation geriet. Dies zeigte sich 2013 anhand des verlangsamten Wirtschaftswachstums, sinkender Staatseinnahmen und steigender Preise. Hinzu kamen weitere Probleme wie ein extrem hohes Korruptionsniveau in der russischen Verwaltung, das Fehlen effektiv arbeitender Institutionen, eine mangelhafte Gewaltenteilung, unzureichende Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft und Staat sowie die fehlende zivile Kontrolle über die Streitkräfte, andere Sicherheitskräfte und Nachrichtendienste. Früher oder später steht ein solcher Staat Herausforderungen und Risiken gegenüber, die er nicht mehr bewälti-

gen kann. Im Falle der Ukraine handelt es sich um eine klassische Propagandaaktion mit dem Ziel, von innenpolitischen Problemen abzulenken und für sämtliche Probleme feindliche Handlungen, einschließlich der verhängten Sanktionen, verantwortlich zu machen.
Die Ukraine-Krise ist noch nicht vorbei, die Präsidentschaftswahlen markieren lediglich ein bestimmtes Entwicklungsstadium. Dennoch können bereits einige Lehren aus den Vorgängen in den vier Monaten bis zum Mai 2014 gezogen werden:

- Der „Informationskrieg", der seit Beginn der Krise von allen Seiten geführt wird, ist so extrem, dass die Objektivität völlig auf der Strecke bleibt; die internationale Gemeinschaft sollte einen „Verhaltenskodex" für die Berichterstattung über solche Ereignisse erarbeiten.
- Russland kann von der Diskussion über die Zukunft des postsowjetischen Raumes nicht ausgeschlossen werden. Russland, Europa und die USA sollten in dieser Region zusammenarbeiten, anstatt zu konkurrieren oder gar in konfrontative Beziehungsmuster zu verfallen.
- Es liegt auf der Hand, dass das euroatlantische Sicherheitssystem, das es vor der Krise gab, in Zukunft nicht mehr im selben Rahmen funktionieren wird – weder institutionell noch substanziell. Die Hinwendung beider Seiten zur gegenseitigen Abschreckung stellt eine große Herausforderung auch für ihre Partner außerhalb Europas dar, die weder die westliche Position noch die russische Reaktion akzeptieren wollen. Aus diesem Grunde liegt es in der Verantwortung der politischen Eliten und der Expertengemeinschaft in den USA, in Europa und in Russland, sowohl die Maßnahmen zur Konfliktverhütung als auch ihr Zusammenspiel in unterschiedlichen Krisensituationen zu überdenken.

Die Ukrainekrise hat gezeigt, dass die internationalen Institutionen, die mit dem Ziel eingerichtet wurden, die Sicherheit zu gewährleisten und Kommunikationskanäle offen zu halten, nicht funktionieren. Dazu gehört der NATO-Russland-Rat, der als „Allwetterforum" gedacht war. Die OSZE ist derzeit die einzige Institution, die Anstrengungen zur Regulierung der Ukrainekrise unternimmt. Ihr Mandat sollte jedoch über die Beobachtermission hinaus um Maßnahmen zur friedlichen Konfliktregulierung erweitert werden.

*Iryna Solonenko**

Die ukrainische Zivilgesellschaft von der Orangen Revolution bis zum Euromaidan: die Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag

> *Dies ist die Generation Maidan: zu jung, um von der Erfahrung der Sowjetunion belastet zu sein, alt genug, um sich an das Scheitern der Orangen Revolution zu erinnern. Sie will nicht, dass ihre Kinder in 15 Jahren wieder auf dem Maidan stehen.*
>
> Sylvie Kaufmann, The New York Times, April 2014[1]

Einführung

Mit Beginn der Euromaidan-Proteste im November 2013 rückte die ukrainische Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt des Interesses. Das Interesse nahm noch zu, als die Zivilgesellschaft nach der Ernennung der neuen Regierung im Februar 2014 auf Reformen drängte, gleichzeitig die Armee und Freiwilligenverbände unterstützte, die im Osten des Landes kämpften, und den zivilen Opfern des Krieges Hilfe leistete. Vor dem Hintergrund eines schwachen ukrainischen Staates, der noch immer unter einem Mangel an politischem Willen, an mangelhafter Regierungsführung, Korruption, militärischer Schwäche und einer dysfunktionalen Strafverfolgung leidet – wovon vieles noch auf Viktor Janukowitsch zurückgeht – sind die Zivilgesellschaft und freiwillige Aktivisten zum Motor für Reformen und zu einem wichtigen Mobilisierungsfaktor angesichts der Aggression von außen geworden.

Der vorliegende Beitrag untersucht den Wandel der ukrainischen Zivilgesellschaft in der Zeit zwischen der Orangen Revolution von 2004 und heute. Warum ausgerechnet dieser Zeitraum? Die Orange Revolution und die Euromaidan-Proteste waren Meilensteine im Prozess der Demokratisierung und des Staatsaufbaus in der Ukraine seit Erlangung der Unabhängigkeit. Eine Analyse des Wandels der ukrainischen Zivilgesellschaft während dieser Zeitspanne führt zu interessanten Befunden.[2] Nach einem kurzen Portrait der ukrainischen Zivilgesellschaft und ihrer Entwicklung untersucht der Beitrag die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und drei weiteren Akteuren: dem Staat, der breiteren Gesellschaft sowie externen Akteuren, die die ukrai-

---

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Oktober 2014.

1 Sylvie Kauffmann, Ukraine's Activists Are Taking No Chances, in: The New York Times, 25. April 2014, unter: http://www.nytimes.com/2014/04/26/opinion/kauffmann-ukraines-activists-are-taking-no-chances.html.

2 Einen guten Überblick über die verschiedenen Phasen der Entwicklung der Zivilgesellschaft seit der Unabhängigkeit gibt Mridula Ghosh, In Search of Sustainability. Civil Society in Ukraine, Berlin 2014.

nische Zivilgesellschaft und ihre Entwicklung unterstützten. Die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und den genannten drei Akteuren stärken sich jeweils gegenseitig: Die Zivilgesellschaft handelt aktiv, indem sie sich um Partnerschaften bemüht und die Agenda bestimmt. Die anderen Akteure schaffen das „Arbeitsumfeld" für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Sowohl die Art und Weise, wie der Staat mit der Zivilgesellschaft umgeht, als auch die Unterstützung und das Vertrauen der Bevölkerung sowie die Aktivitäten externer Akteure haben großen Einfluss auf die Zivilgesellschaft und können deren Entwicklung entweder fördern oder aber im Gegenteil ihre Tätigkeit behindern.

Der vorliegende Beitrag stützt sich auf eine weitgefasste Definition von Zivilgesellschaft als die „Gesamtheit der zwischen Familie, Staat und Markt gelegenen Institutionen, Organisationen und Individuen, [einen Bereich] in dem sich Menschen freiwillig zusammenschließen, um gemeinsame Interessen zu befördern".[3] Dieser Definition zufolge umfasst die Zivilgesellschaft sowohl formal eingetragene Organisationen als auch informelle und spontane Bürgervereinigungen.

In dem Beitrag wird argumentiert, dass die ukrainische Zivilgesellschaft zwar noch immer unter mangelnder Nachhaltigkeit, fehlenden Möglichkeiten, tatsächlich Einfluss auf den Reformprozess zu nehmen, mangelnder Volksnähe und einer starken Abhängigkeit von externen Geldern leidet, dass sie sich aber dennoch seit der Orangen Revolution qualitativ deutlich weiterentwickelt hat. Dies betrifft in erster Linie die Art und Weise, wie die Zivilgesellschaft organisiert ist und wie sie sich selbst wahrnimmt, aber auch die oben genannten Beziehungen zu anderen Akteuren. Die ukrainische Zivilgesellschaft sieht sich heute als vollwertiger Akteur im Reformprozess und fordert, in die Politik eingebunden zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich die Zivilgesellschaft, obwohl zahlreiche zivilgesellschaftliche Bewegungen, Überwachungsnetzwerke und Netzwerke von Interessengruppen sowie freiwillige Initiativen wie Pilze aus dem Boden geschossen sind, stärker konsolidiert. Diese Entwicklung war erstmals in den frühen Jahren der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch ab 2010 zu beobachten, vor allem aber während und nach dem Euromaidan. Wie die ukrainische Zivilgesellschaft ihre eigene Rolle in der Entwicklung des Landes wahrnimmt, erinnert an Charles de Gaulles berühmten Ausspruch: „Die Politik ist eine zu ernste Angelegenheit, als dass man sie den Politikern überlassen könnte."

Diese qualitative Veränderung innerhalb der ukrainischen Zivilgesellschaft und ihrer Rolle bei der Transformation der Ukraine zu verstehen, ist sehr wichtig. Eine solche Perspektive bildet ein Gegengewicht zu dem immer noch vorherrschenden staatszentrierten Ansatz bei der Bewertung der Entwicklungen in der Ukraine oder ergänzt ihn zumindest. Ohne die Berück-

3 Helmut K. Anheier, Nonprofit Organizations. Theory, management, policy, London 2005, S. 9. Vgl. auch Michael Edwards, Civil Society, Cambridge 2014 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

sichtigung der Zivilgesellschaft ist es unmöglich, die aktuellen Entwicklungen in der Ukraine umfassend zu verstehen.

Die ukrainische Zivilgesellschaft: Porträt und Überblick über ihre Entwicklung

Seit der Orangen Revolution hat sich die Zahl der registrierten zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Ukraine kontinuierlich erhöht. 2014 gab es bereits 75.414 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – offiziell als „Bürgerorganisationen" bezeichnet – sowie 28.851 Gewerkschaften, 15.904 Verbände der Eigentümer von Mehrfamilienhäusern, 15.708 „gemeinnützige Stiftungen oder Organisationen", 1.369 selbstorganisierte territoriale Gemeinschaften und 276 Berufsorganisationen.[4] Die verschiedenen Formen zivilgesellschaftlicher Organisation spiegeln auch die große Bandbreite ihrer Aktivitäten und der von ihnen verfolgten Ziele wider.

Die am weitesten verbreitete Form der Registrierung zivilgesellschaftlicher Initiativen in der Ukraine ist die einer NGO. Doch obwohl im Jahr 2014 über 75.000 Organisationen dieser Art registriert waren, sind ukrainischen Experten zufolge nur rund 3.000-4.000 davon aktiv und funktionsfähig. Die übrigen existieren lediglich auf dem Papier oder lassen ihre Eintragung nach kurzer Zeit wieder löschen.[5]

Was die Arbeit der aktiven NGOs betrifft, so ergab eine Umfrage unter 623 NGO-Vorsitzenden aus dem Jahr 2010, dass sich 44 Prozent vor allem mit Themen wie „Kinder und Jugendliche" beschäftigten, 27 Prozent mit politischer Bildung und ebenfalls 27 Prozent mit Menschenrechten. 25 Prozent gaben an, ihr Schwerpunkt seien soziale Fragen und Probleme.[6]

Diese Angaben sind allerdings nicht auf informelle zivilgesellschaftliche Netzwerke und freiwillige Aktivitäten übertragbar, deren Zahl in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Davon wird später in diesem Beitrag noch die Rede sein. Sie schließen auch keine Protestaktionen mit ein, die einen weiteren wichtigen Aspekt zivilgesellschaftlicher Aktivitäten darstellen.

Internationale Ranglisten, die zivilgesellschaftliche Aktivitäten in zahlreichen Ländern über mehrere Jahre hinweg quantitativ erfassen, sind hilfreiche Mittel, um den Entwicklungsstand der ukrainischen Zivilgesellschaft im regionalen und zeitlichen Vergleich zu beurteilen. Zu diesen Ranglisten gehören der *Civil Society Organisation Sustainability Index* (CSOSI) der *United States Agency for International Development* (USAID) und der Bericht

4 Offizielle statistische Angaben des Staatlichen Registers der Unternehmen und Organisationen der Ukraine sind abrufbar unter: http://www.ukrstat.gov.ua. Die Angaben sind vom 1. August 2014. Die Krim und Sewastopol sind in den Statistiken nicht enthalten.

5 Vgl. Ljubov Palyvoda/Sofija Golota, Stan ta dynamika rozvytku neurjadovych orhanizacij Ukraïny 2002-2010 roky [Stand und Dynamik der Entwicklung von Nichtregierungsorganisationen in der Ukraine 2002-2010], Kiew 2010, S. 18.

6 Vgl. ebenda, S. 23.

Nations in Transit von Freedom House. Leider ist die Ukraine nicht Teil des CIVICUS-Index des *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, der eine weitere hilfreiche Informationsquelle gewesen wäre.

Laut dem USAID-Index von 2013 war die ukrainische Zivilgesellschaft der Kategorie „sich entwickelnde Nachhaltigkeit" (*„sustainability evolving"*) zuzuordnen,[7] die zwischen „Nachhaltigkeit verbessert" (*„sustainabilty enhanced"*) und „Nachhaltigkeit behindert" (*„sustainability impeded"*) liegt. Dies traf auf sechs von sieben Indikatoren zu.[8] Die einzige Ausnahme war „Interessenvertretung". Hier wurde die Nachhaltigkeit der ukrainischen Zivilgesellschaft als „verbessert" eingestuft. USAID zufolge hat sich die Nachhaltigkeit der ukrainischen Zivilgesellschaft zwischen 1997 und 2013 beständig verbessert – im Gegensatz beispielsweise zu derjenigen der russischen Zivilgesellschaft, die sich verschlechtert hat.[9] Im Jahr 2013 schnitt die Ukraine generell bei fast allen Indikatoren besser ab als andere Länder in der Region, darunter Russland, die westlichen GUS-Staaten sowie der Kaukasus.[10]

Freedom House hat einen ähnlichen Trend festgestellt, auch wenn die Veränderungen in diesem Fall nur schrittweise erfolgen. Die Zivilgesellschaft ist einer der sieben Indikatoren bzw. Dimensionen der Demokratie im *Nations in Transit Index*.[11] Ihm zufolge steigerte sich die Leistungsfähigkeit der ukrainischen Zivilgesellschaft von einem Wert von 3,00 im Jahr 2005 auf 2,75 in den folgenden Jahren und auf 2,50 im Jahr 2014.[12] Die Entwicklung der Zivilgesellschaft ist nach Einschätzung von Freedom House deutlich besser vorangeschritten als die anderen sechs Dimensionen der Demokratie (der Demokratiegesamtwert lag 2014 bei 4,93). Ebenso wie der USAID-Index kommt auch *Freedom House* zu dem Ergebnis, dass die ukrainische Zivilgesellschaft weiter entwickelt ist als die anderer eurasischer (d.h. postsowjetischer) Staaten und auch der meisten Balkanstaaten. Der Wert der Ukraine (2,50) liegt über dem Mittelwert der postkommunistischen Region insgesamt (3,00).[13]

Die quantitativen Indikatoren spiegeln die positive Entwicklung der Zivilgesellschaft in der Ukraine im Laufe der letzten zehn Jahre wider, also seit der

---

7 Vgl. USAID, 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 17th Edition – June 2014, S. 223-230, unter: http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/+E&E%202013%20CSOSI%20Full%20Report.pdf.

8 Die sieben Indikatoren sind: rechtliche Rahmenbedingungen, organisatorische Kapazitäten, finanzielle Tragfähigkeit, Interessenvertretung, Dienstleistungserbringung, Infrastruktur und das Image in der Öffentlichkeit.

9 Vgl. USAID, a.a.O. (Anm. 7), S. 253.

10 Vgl. ebenda, S. 9.

11 Die Indikatoren sind: Wahlprozesse, Zivilgesellschaft, unabhängige Medien, nationale demokratische Regierungsführung, lokale demokratische Regierungsführung, gesetzliche Rahmenbedingungen und Unabhängigkeit sowie Korruption. Siehe Freedom House, Nations in Transit, 2014 Nations in Transit Data, unter: https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit#.VJLD-8kTVph.

12 Die Bewertungen beruhen auf einer Skala von 1 bis 7, wobei 1 die höchste Stufe demokratischen Fortschritts darstellt und 7 die niedrigste, siehe ebenda.

13 Vgl. Freedom House, Nations in Transit 2014: Ratings and Democracy Score Summary, unter: http://freedomhouse.org/sites/default/files/Data%20tables.pdf.

Orangen Revolution. Diese Entwicklung soll im Folgenden in Form einer Analyse der Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat, der breiteren Gesellschaft und externen Akteuren detaillierter untersucht werden.

Zivilgesellschaft und Staat

Für die zivilgesellschaftliche Entwicklung ist die Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat entscheidend. Für zivilgesellschaftliche Aktivitäten spielt der Staat in vierfacher Hinsicht eine Rolle. Erstens schafft er die allgemeinen „Arbeitsbedingungen", die vom Zustand der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit abhängen. Wesentliche Bestandteile der Demokratie wie Vereinigungsfreiheit, das Recht, sich friedlich zu versammeln, Medienfreiheit, eine freie und gerechte Justiz sowie der Zugang zu öffentlichen Informationen sind dabei von großer Bedeutung und wirken sich unmittelbar auf die Zivilgesellschaft aus. Zweitens schafft der Staat ein sehr konkretes Umfeld für das Funktionieren der Zivilgesellschaft, nämlich das, was man „rechtliche Rahmenbedingungen" nennt. Dazu gehören Zulassungsverfahren, steuerpolitische Maßnahmen und weitere Aspekte, die die alltägliche Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen regeln. Drittens zielen viele zivilgesellschaftliche Organisationen darauf ab, den Staat und seine Politik zu beeinflussen, so vor allem Organisationen aus dem Bereich Interessenvertretung. In welchem Maße sind der Staat und seine verschiedenen Organe bereit, der Zivilgesellschaft zuzuhören und mit ihr zusammenzuarbeiten? Ist eine solche Zusammenarbeit institutionalisiert und durch gewisse Abläufe reguliert, die z.B. Regierungsvertreter und Beamte dazu verpflichten, Vorschläge aus der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen bzw. zumindest auf sie einzugehen? Ob die Zivilgesellschaft ernst genommen wird und auf die Politik Einfluss nehmen kann, hängt unmittelbar davon ab, inwieweit der Staat für sie ansprechbar ist. Viertens können zivilgesellschaftliche Organisationen teilweise Funktionen übernehmen, die eigentlich der Staat erfüllen soll. Der Staat kann Nichtregierungsorganisationen bestimmte Verantwortungsbereiche, wie etwa soziale Dienste, übertragen und sie beispielsweise damit beauftragen, sich um Obdachlose, Senioren oder Menschen mit Behinderungen zu kümmern. In vielen Ländern funktioniert dieses Modell sehr gut, vor allem dann, wenn der Staat die entsprechenden Geldmittel und sonstigen Erfordernisse für solche Tätigkeiten zur Verfügung stellt.
Wie sich diese Dimensionen der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der Ukraine entwickelt haben, ist leichter zu verstehen, wenn wir uns drei Phasen seit der Orangen Revolution genauer ansehen: die postrevolutionäre Phase, Janukowitschs Präsidentschaft von 2010 bis 2014, einschließlich der Euromaidan-Proteste, und die Phase nach dem Euromaidan. Diese Herangehensweise offenbart, dass es keine eindeutige Verbindung zwischen den allgemeinen Arbeitsbedingungen – die den Entwicklungsstand

der Demokratie und der politischen Freiheiten insgesamt betreffen – und den spezifischeren Dimensionen der Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft gibt. Während die Veränderungen in den allgemeinen Arbeitsbedingungen offensichtlich sind, wenn wir die drei genannten Phasen miteinander vergleichen, zeigt sich in den Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft eine gewisse Kontinuität.

Die Phase nach der Orangen Revolution war von freien und fairen Wahlen, relativer Pressefreiheit sowie Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit gekennzeichnet. Damit war ein positives Umfeld für zivilgesellschaftliche Aktivitäten geschaffen. Gleichzeitig führten politische Machtkämpfe und eine schwache Staatskapazität zu Problemen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und bei der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Trotz anhaltenden Drucks seitens der NGOs blieb der gesetzliche Rahmen, in dem sich diese bewegen mussten, äußerst ungünstig – er gehörte zu den schlechtesten in der GUS-Region. Vertreter der Zivilgesellschaft beschwerten sich darüber, dass es länger dauerte, eine NGO eintragen zu lassen als ein Unternehmen. Eine 2007 und 2008 durchgeführte Studie belegte, dass nur rund die Hälfte der bei den zentralen Behörden (19 Ministerien und 36 weiteren zentralen Behörden) eingerichteten zivilgesellschaftlichen Räte und lediglich zwei von 26 Räten auf regionaler Ebene funktionsfähig waren.[14] Andererseits gab es durchaus Fälle von erfolgreicher Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft, die auf die Bereitschaft einzelner Politiker und Beamter zurückzuführen waren, mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. So wurde beispielsweise im Juni 2008 der Zivilgesellschaftliche Rat für die ukrainische Seite des Kooperationsausschusses EU-Ukraine ins Leben gerufen.[15] Obwohl der Rat vom stellvertretenden Ministerpräsidenten für europäische Integration im Kabinett von Julia Timoschenko initiiert wurde, bestimmten Vertreter der Zivilgesellschaft die Zusammensetzung des Rates, dem aktive und professionelle führende Vertreter und Meinungsbildner der Zivilgesellschaft angehörten. Der Rat war eng in den Beratungsprozess zu Fragen, die die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine und die Integrationspolitik der Ukraine gegenüber Europa betrafen, eingebunden. Diese Praxis wurde jedoch kurz nach dem Amtsantritt Janukowitschs als Präsident eingestellt. Solche Erfolgsgeschichten waren trotz allem eher selten, eine systematische Politik der Beratung mit der Zivilgesellschaft gab es nicht.

Während der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch waren die allgemeinen Arbeitsbedingungen zwar ungünstiger, jedoch ergibt sich ein gemischtes Bild, wenn wir uns weitere Dimensionen der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft vor Augen führen. Die Wahlen waren nicht mehr frei und

---

14 Vgl. Galyna Usatenko (Hrsg). Vzajemodija vlady i hromadskosti čerez mechanismy hromadskych had. Stan i Perspektyvy [Die Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Behörden durch zivilgesellschaftliche Räte. Stand und Aussichten], Kiew 2008.

15 Der Kooperationsausschuss EU-Ukraine war eine der bilateralen Institutionen zwischen der EU und der Ukraine, die geschaffen wurden, um das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen EU-Ukraine umzusetzen.

fair, was z.B. an den Kommunalwahlen im Herbst 2010 und den Parlamentswahlen im Herbst 2012 zu sehen war. In dieser Phase begannen sich für die Zivilgesellschaft mehrere Probleme abzuzeichnen. So wurde beispielsweise im September 2010 berichtet, ukrainische NGOs seien vom Sicherheitsdienst der Ukraine (*Sluschba bespeky Ukrajiny*, SBU) angegriffen worden. Nur durch die entschiedene Reaktion der Zivilgesellschaft auf diese Übergriffe, die durch Druck von außen noch zusätzliches Gewicht erlangte, sahen sich die Behörden gezwungen zurückzurudern.[16] Es kam jedoch sporadisch immer wieder zu ähnlichen Vorfällen. Die Ukrainische Helsinki-Menschenrechtsunion berichtete, dass sich die Bedingungen für die Zivilgesellschaft in den Jahren nach der Wahl Janukowitschs zum Präsidenten, d.h. 2010 und 2011, rapide verschlechterten.[17] Während seiner Präsidentschaft wurde auch das Versammlungsrecht eingeschränkt. Demonstrationen wurden häufig durch Gerichtsbeschlüsse untersagt. Während Janukowitschs Präsidentschaft gelang es den Behörden, angekündigte Protestaktionen oder Versammlungen in nicht weniger als 89 Prozent aller Fälle durch Gerichtsbeschlüsse zu verbieten.[18] Auch die gewaltsame Auflösung von Demonstrationen war nichts Ungewöhnliches. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Art und Weise, wie mit dem sogenannten „Steuer-Maidan" umgegangen wurde – Protesten von Vertretern kleiner und mittlerer Unternehmen gegen die Einführung eines Steuergesetzes, von dem zu erwarten war, dass es die Bedingungen für Unternehmer verschlechtern würde. Die Proteste fanden im November 2010 statt und erreichten ein Ausmaß, das es seit 2004 nicht mehr gegeben hatte. Mehr als 30.000 Menschen demonstrierten in Kiew und mehrere Tausend in anderen Orten in der gesamten Ukraine. Doch schon nach zwei Wochen waren die Demonstranten von Bediensteten der Gemeinden zerstreut worden, und gegen die Organisatoren der Proteste wurden rund zehn Gerichtsverfahren eingeleitet. Obwohl sich die Regierung bereiterklärte, einige Änderungen an dem Steuergesetz vorzunehmen, die von den Unternehmern gefordert worden waren, wurden wichtige Bestimmungen, gegen die sich die Demonstranten gewandt hatten, wie vorgesehen verabschiedet. Dies hatte zur Folge, dass sich ein großer Teil der kleinen und mittleren Unternehmen in der Ukraine gezwungen sah, in die Schattenwirtschaft zu gehen.

---

16 Die Antwort des Sicherheitsdienstes ist wiedergegeben in: V SBU zajavyly, čto u nich net pretenzyj k fondu „Vidrodžennja" [SBU erklärt, er habe keine Ansprüche gegenüber der Stiftung „Renaissance" (International Renaissance Foundation)], Censor.net, 8. September 2010, unter: http://censor.net.ua/news/131499/v_sbu_zayavili_chto_u_nih_net_pretenziyi_k_fondu_quotvdrodjennyaquot.

17 Vgl. Ukrainian Helsinki Human Rights Union, Annual Human Rights Report for 2010, unter: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298307189; Annual Human Rights Report for 2011, unter: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332322255.

18 Vgl. Centr Polityko-Pravovych Reform, Svoboda myrnykh zibran' u praktyci administratyvnych sudiv. Analityčnyj ogljad sudovoï praktyky za 2010-2014 roky [Die Versammlungsfreiheit und die Praktiken der Verwaltungsgerichte. Ein analytischer Überblick über die Praxis der Gerichte 2010-2014], Kiew, 1. April 2014, unter: http://piket.helsinki.org.ua/files/docs/1399375699.pdf.

Die gewaltsame Reaktion auf die Euromaidan-Proteste markierte schließlich den Höhepunkt von Janukowitschs autoritärer Herrschaft. Am 30. November, eine Woche nach Beginn der Proteste, wurden Dutzende von protestierenden Studenten, die über Nacht geblieben waren, von der Spezialeinheit *„Berkut“* brutal zusammengeschlagen. Zu weiteren gewaltsamen Zwischenfällen kam es am 1. Dezember bei Zusammenstößen in der Nähe des Gebäudes der Präsidialverwaltung sowie in der Nacht vom 10. auf den 11. Dezember, als die Spezialeinheiten versuchten, den Maidan zu räumen. Im Januar und Februar verschärfte sich die Situation: Am 22. Januar wurden die ersten Demonstranten getötet. Zwischen dem 18. und 20. Februar stieg die Zahl der Toten auf fast 100. Viele von ihnen waren von Scharfschützen erschossen worden. Doch jeder weitere Gewaltausbruch führte bloß dazu, dass sich noch mehr Menschen den Euromaidan-Protesten anschlossen, die zunehmend radikaler wurden. Als sich die Proteste auf die Ostukraine ausbreiteten, schlossen sich die Ultras – die dortigen radikalen Fußballfans – mit den Demonstranten zur Unterstützung des Euromaidan zusammen. Am 16. Januar wurden schließlich die sogenannten „Diktaturgesetze“ verabschiedet, die jegliche Formen von Protest für illegal erklärten. Neben verschiedenen anderen Neuerungen wurden NGOs in den Gesetzen nun als „ausländische Agenten“ bezeichnet.[19]

Trotz der brutalen und autoritären Vorgehensweise, die sich während der Euromaidan-Proteste noch erheblich verschärfte, waren zivilgesellschaftliche Organisationen unter Janukowitschs Präsidentschaft bei ihrer Arbeit keinen schwerwiegenden Einschränkungen unterworfen. In diesem Zeitraum, also zwischen Februar 2010 und Februar 2014, konnte die Zivilgesellschaft relativ frei operieren, vor allem im Vergleich zu Russland, Belarus und Aserbaidschan, wo Aktivisten der Zivilgesellschaft häufig ins Gefängnis kamen.

Zudem gelang es der Zivilgesellschaft gerade während Janukowitschs Präsidentschaft, die rechtlichen Rahmenbedingungen für ihre Aktivitäten zu verbessern. Zunächst wurde 2010 das Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen verabschiedet, das die Transparenz der Behörden erhöhte und es den Bürgern erleichterte, an Informationen zu gelangen. Später, im März 2012, wurde ein neues Gesetz über öffentliche Vereinigungen verabschiedet, das 2013 in Kraft trat. Mit dem Gesetz wurden Zulassungsverfahren vereinfacht und regionale Beschränkungen für Aktivitäten abgeschafft. Vereinigungen durften nun auch gewinnorientierten Tätigkeiten nachgehen, solange diese den Zielen der Organisation dienten. Eine Analyse, die ein Jahr, nachdem das Gesetz in Kraft getreten war, veröffentlicht wurde, kam zu dem Ergebnis, dass es tatsächlich leichter geworden war, eine NGO eintragen zu lassen (geringerer Zeitaufwand, standardisierte Dokumente). Gelder für NGO-Aktivitäten zu sammeln war jedoch nach wie vor problematisch, da die erforderlichen Änderungen am Steuergesetz noch nicht eingeführt worden waren. Dadurch verloren NGOs, die „unternehmerischen“ Tätigkeiten nachgingen, ihre Ge-

19 Vgl. Chesno, Kolesnychenko-Oliynyk laws: infographics, 17. Januar 2014, unter: http://chesno.org/news/1815.

meinnützigkeit.[20] Während dieser Zeit wurde auch das *Online*-Register für zivilgesellschaftliche Organisationen eingerichtet.[21]
Darüber hinaus trat im Februar 2013 das neue Gesetz über Wohltätigkeit und wohltätige Organisationen in Kraft. Es erleichterte Letzteren die Zulassung, ermöglichte eine bessere Kontrolle über die Verwendung von Geldern für wohltätige Zwecke und führte neue Instrumente für wohltätige Zwecke, wie z.B. Stiftungen, ein.
Schließlich wurden die Strategie und der Aktionsplan der staatlichen Politik zur Förderung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung in der Ukraine verabschiedet. Im November 2013 hatten 23 Regionen in der Ukraine regionalen Programmen zur Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung zugestimmt. Auf internationaler Ebene schloss sich die Ukraine der *Open Government Partnership* an und verabschiedete einen Aktionsplan zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht der Regierung. All diese Maßnahmen standen im krassen Gegensatz zum allgemeinen Verfall der Demokratie unter Janukowitschs Präsidentschaft.
Bemerkenswerterweise führte gerade dieser Verfall der Demokratie zu einer Konsolidierung der ukrainischen Zivilgesellschaft, in deren Verlauf sich *Advocacy*-Koalitionen und -Netzwerke herausbildeten. Während der Euromaidan-Proteste und auch noch danach sollten sie sich als wichtige Ressource erweisen. Die erste Koalition dieser Art formierte sich kurz vor den Präsidentschaftswahlen im Februar 2010. Noch war nicht klar, wer die Wahl gewinnen würde, jedoch hatte die Desillusionierung angesichts der Ergebnisse der Orangen Revolution zur Folge, dass innerhalb der Zivilgesellschaft die Bereitschaft zunahm, selber stärker die Initiative zu ergreifen. So wurde die Plattform *„Nowyj Hromadjanyn“* („Neuer Bürger“) von mehr als 50 NGOs speziell mit dem Ziel ins Leben gerufen,[22] den Wahlkampf vor den Präsidentschaftswahlen, die Wahlversprechen und die Programme der Kandidaten zu beobachten und zu fordern, dass die Versprechen nach der Wahl auch politisch umgesetzt wurden. Die Plattform wurde im November 2009 unter dem Motto „Wir sind keine Politiker, die die Ukraine verändern werden, sondern verantwortungsvolle neue Bürger“ gegründet und konzentriert sich seitdem auf Reformen, wobei sie insbesondere für den besseren Zugang zu Informationen eintritt und bereits bei zahlreichen Gelegenheiten Anfragen an öffentliche Einrichtungen nach Informationen formuliert hat. Im Mai 2010, kurz nach den Präsidentschaftswahlen, als deutlich wurde, dass Janukowitsch es mit der Einschränkung der Pressefreiheit tatsächlich ernst meinte, wurde ein Journalisten-Netzwerk gegründet, das sich *„Stop Zensuri“* („Stoppt die Zensur“) nannte.[23] Das Netzwerk – oder vielmehr die Bewegung – aus mehr als

20 Vgl. Maksym Lacyba/Anastasija Šimčuk/Anastasija Krasnosils'ka, Umovy dijal'nosti hromads'kych objednan' [Bedingungen für die Tätigkeit ziviler Vereinigungen], unter: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/NGO_activity2013(2).pdf.
21 Siehe unter: http://rgo.informjust.ua.
22 Website unter: http://newcitizen.org.ua/en.
23 Website unter: http://stopcensorship.wordpress.com.

130 Journalisten, Aktivisten der Zivilgesellschaft und NGOs hatte zum Ziel, sämtliche Verstöße gegen die Medienfreiheit zu melden und die Medienfreiheit zu fördern. Im Oktober 2011, ein Jahr vor den Parlamentswahlen, wurde die Bewegung „Tschesno“[24] ins Leben gerufen.[25] Die erste Tschesno-Kampagne nannte sich „Filtert das Parlament“. Tschesno wurde von zwölf Initiatoren unter Mitwirkung von über 150 Organisationen gegründet und hatte zum Ziel, die ukrainische Gesellschaft vor Parlamentariern zu warnen, die für Korruption und andere Probleme bekannt waren. Während des Euromaidan spielte die Bewegung eine wichtige Rolle und ist nach wie vor aktiv.
Nach dem Ende des Euromaidan wurde das sogenannte „Reanimationspaket für Reformen“ (*Reanimazijnyj Paket Reform*, RPR) gestartet.[26] Das RPR brachte rund 300 Experten aus verschiedenen Reformbereichen zusammen, die sich im Laufe der Jahre beachtliche Kenntnisse angeeignet hatten. Entscheidend ist, dass das RPR über ein Pendant im Parlament verfügt – die Plattform für Reformen. Dabei handelt es sich um eine Gruppe von 24 Parlamentsmitgliedern aus verschiedenen Parteien. Das RPR initiierte auch die Einrichtung eines Zentrums zur Unterstützung von Reformen beim Ministerkabinett, das als Brücke zwischen der Regierung und dem RPR fungieren soll. Das Resultat waren zehn wichtige, vom RPR vorgeschlagene Gesetze, die seit März 2014 verabschiedet wurden. Dank dieser Gesetze wurde u.a. eine unabhängige öffentliche Rundfunkanstalt gegründet, die Autonomie der Universitäten eingeführt, das Korruptionsrisiko gesenkt und der Zugang zu Informationen sichergestellt.[27] Bei den Wahlen im Oktober 2014 wurden mehrere RPR-Aktivisten ins Parlament gewählt, was Anlass zu der Hoffnung gibt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und der Legislative verbessert.

Die Zivilgesellschaft und die breitere Gesellschaft

Für eine erfolgreiche Interessenvertretung muss die Zivilgesellschaft die breitere Gesellschaft mobilisieren. Dies setzt die Fähigkeit voraus, die Gesellschaft mit den eigenen Botschaften auch zu erreichen, bedeutet aber auch, dass ein gewisser Grad an Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen vorhanden sein muss. Beides stellt für die Ukraine immer noch ein Problem dar. Die Medien mit großer Reichweite sind im Besitz von Oligarchen, denen die meisten der wichtigen Fernsehsender und Zeitungen gehören. Die Zivilgesellschaft nutzt zur Verbreitung ihrer Botschaften zumeist das Internet. Die Nutzung des Internets

24 „Česno“ (engl.: „Chesno“) ist ukrainisch für „fair“ oder „ehrlich“. Es klingt zudem ähnlich wie das ukrainische Wort für Knoblauch („časnik“), das traditionell als ein Mittel zur Abwehr des Bösen angesehen wird.
25 Website unter: http://www.chesno.org.
26 Website unter: http://platforma-reform.org bzw. unter: http://www.rpr.org.ua/ua.
27 Siehe hierzu ausführlicher unter: http://platforma-reform.org/?page_id=448.

nimmt in der Ukraine zwar zu – im September 2013 waren 49,8 Prozent der erwachsenen Bevölkerung *online*, die Wachstumsrate beträgt 16 Prozent pro Jahr[28] –, sein meinungsbildendes Potenzial ist jedoch noch immer begrenzt. Gleichzeitig ist das Misstrauen gegenüber der Zivilgesellschaft in der breiteren Gesellschaft immer noch größer als das Vertrauen. Im März 2013 vertrauten 40 Prozent der Befragten den NGOs, 45 Prozent jedoch nicht.[29]

Dennoch hat sich die Lage im Vergleich zu vor zehn Jahren deutlich verbessert. Im Oktober 2004 vertrauten knapp 32 Prozent den NGOs und knapp 45 Prozent nicht. Bis zum März 2013 stieg das Vertrauen auf fast 40 Prozent, was im Wesentlichen drauf zurückzuführen war, dass sich die Zahl derjenigen ohne eine feste Meinung verringert hatte. Das Misstrauen blieb hingegen mehr oder weniger unverändert. Die Zahl derjenigen, die den NGOs vollständig misstrauten (im Gegensatz zu einem gewissen Misstrauen), fiel von 21,2 Prozent im Oktober 2004 auf 17,8 Prozent im März 2013.[30]

Die Zahl derjenigen, die ihre Bereitschaft zur Teilnahme an Protesten bekundeten, war in den letzten Jahren zwar zurückgegangen, der Euromaidan bewies jedoch, dass Meinungsumfragen das Bild offenbar nur unvollständig wiedergaben und dass die Menschen unter bestimmten Bedingungen eben doch bereit waren, auf die Straße zu gehen. Das Kiewer Internationale Institut für Soziologie, das die Protestbereitschaft über viele Jahre hinweg ausgewertet hat, fand heraus, dass der Anteil der protestbereiten Bürger von 36 Prozent im Dezember 2004 (während der Orangen Revolution) auf 32 Prozent im Februar 2009, 25 Prozent im Februar 2011 und nur noch 22 Prozent im November 2013, also unmittelbar vor dem Euromaidan, gesunken war.[31] Die Euromaidan-Demonstrationen veränderten die Lage in zweierlei Hinsicht. Erstens waren viel mehr Menschen als je zuvor bereit, ihre Häuser zu verlassen, sich für etwas einzusetzen und gemeinsam mit anderen etwas zu verändern. Zweitens stellte die Zivilgesellschaft ihre Fähigkeit unter Beweis, vielleicht nicht unbedingt Menschen für Proteste zu mobilisieren, aber doch die erforderliche Logistik und Infrastruktur für die Proteste zur Verfügung zu stellen und die Proteststimmung auf konstruktive Weise zu kanalisieren.

Eine Studie auf der Grundlage einer Analyse von rund 200 ukrainischen *Online*-Medien zeigte, dass zwischen dem 21. November 2013 und dem 23. Februar 2014 in der gesamten Ukraine mindestens 3.950 Protestaktionen stattfanden. Das ist mehr als im gesamten Jahr 2013 bis einschließlich 20.

---

28 Vgl. Kiev International Institute of Sociology, Dynamics of Using the Internet in Ukraine, 28. Oktober 2013, unter: http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=199&page=8.

29 Vgl. Razumkov Centre, Do you trust Non-Governmental Organizations? (fortlaufend, 2001-2013), unter: http://razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=81.

30 Vgl. ebenda.

31 Vgl. Kiev International Institute of Sociology, The Readiness of the Ukrainian Population to Participate in Actions of Social Protest (Before 20-th November 2013), 6. Dezember 2013, unter: http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=214&page=7. Die letzte Umfrage wurde einen Tag vor Ministerpräsident Mykola Asarows Ankündigung, dass das Assoziierungsabkommen nicht unterzeichnet werden würde, durchgeführt.

November (3.428) und mehr als der Jahresdurchschnitt von 2010 bis 2012.[32] Von diesen Demonstrationen richteten sich lediglich 365 gegen die Euromaidan-Proteste, wohingegen alle anderen sie direkt unterstützten. Diese Zahlen zeigten, dass Menschen, die für Demokratie und Reformen sind, sich in wesentlich größerem Umfang mobilisieren lassen als Menschen mit einer eher paternalistischen Haltung. Einer weiteren Meinungsumfrage zufolge erhöhte sich die Zahl derjenigen, die Bürgerbewegungen angehörten – die zudem mehrheitlich speziell mit verschiedenen Forderungen des Euromaidan übereinstimmten – außerdem zwischen Dezember 2013 (sechs Prozent) und Februar 2014 (14 Prozent) auf mehr als das Doppelte, und dies ungeachtet der Tatsache, dass die Mehrheit der Demonstranten keiner politischen Partei und keiner zivilgesellschaftlichen Organisation oder Bewegung angehörten (70 Prozent).[33] Das Ausmaß an freiwilligem Engagement während der Euromaidan-Proteste und auch noch danach war besonders beeindruckend. Eine große Zahl von Menschen aus den verschiedensten Berufsgruppen und mit unterschiedlichen Hintergründen verbrachte viel Zeit auf dem Maidan und half beim Kochen oder Saubermachen, spendete Geld oder brachte Essen, Kleidung und sonstige Dinge, die die dauerhaft auf dem Maidan kampierenden Demonstranten benötigten.

Heute spenden die Menschen bereitwillig Geld an die Armee und freiwillige Initiativen, die die Armee, die Freiwilligenverbände und die vom Krieg betroffene Zivilbevölkerung unterstützen. Nach Angaben der größten ukrainischen Bank *PryvatBank*, die ein Sonderunterstützungsprogramm für die Armee ins Leben gerufen hat, spendeten die Ukrainer zwischen Juni und September 2014 mehr als 3,4 Millionen ukrainische Hrywnja (UAH) (ca. 150.000 Euro) an die Armee. Das Durchschnittsalter der Spender betrug 38-40 Jahre.[34] Zwischen Mai und September 2014 unterstützten einer Meinungsumfrage zufolge 77,7 Prozent der Ukrainer die Armee und Binnenvertriebene.[35] Es überrascht daher nicht, dass freiwillige Initiativen in den Meinungsumfragen zum Thema Vertrauen in öffentliche und bürgerliche Institu-

32 Vgl. Centre for Society Research, Statistics from Maidan protest events: participants, geography, violence, unter: http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/052/original/CSR_-Maidan_-_9_Jul_2014_-_eng.pdf?1406658801. Eine Zusammenfassung des Berichts findet sich unter: http://www.cedos.org.ua/uk/releases/36.

33 Vgl. Fond Demokratični Iniciatyvy [Democratic Initiatives Foundation], Maidan-December and Maidan-February: what has changed, Februar 2014, unter: http://www.dif.org.ua/en/publications/press-relizy/vid-mchi-sho-zminilos.htm.

34 Vgl. PryvatBank, Chto dopomogaje armiï Ukraïny – infografika vid PrivatBanku [Wer hilft der ukrainischen Armee – PriyvatBank-Infografik], unter: http://privatbank.ua/news/kto-pomogajet-armii-infografika-privatbanka/?&nomob=1.

35 Die Unterstützung erfolgte beispielsweise in Form von finanziellen Zuwendungen, Kleider-, Nahrungsmittel- und Medikamentenspenden sowie durch die Teilnahme an freiwilligen Aktivitäten. Zu weiteren Einzelheiten siehe: Fond Demokratični Iniciatyvy [Democratic Initiatives Foundation], 32,5 % ukraïnciv osobysto perekazaly svoï košty na rachunky ukraïns'koï armiï. Seljany vidznačylys' vyščoju dobročynnistju, aniž mis'ki žyteli [32,5 Prozent der Ukrainer haben eigenhändig Geld auf die Konten der ukrainischen Armee überwiesen. Die Landbevölkerung war großzügiger als die Stadtbewohner], unter: http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist_view/32anizh-miski-zhiteli.htm.

tionen in der Ukraine die obersten Plätze belegten: Auf einer Skala von null bis zehn erreichte das Vertrauen in Freiwillige 7,3 Punkte – weit mehr als das Vertrauen in staatliche Behörden.[36]

Die Zivilgesellschaft spielte von Anfang an eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung der Protestbewegung. Als die Proteste begannen, gelang es vielen NGOs und ihren Vertretern, wichtige Teile der erforderlichen Logistik rasch zu organisieren und gleichzeitig weiterhin als Meinungsbildner, Kritiker der politisch Verantwortlichen und Befürworter einer aktiveren EU-Politik zu fungieren. Zu den sichtbarsten Initiativen während des Euromaidan gehörten Automaidan,[37] eine Bewegung, die sich aus Autobesitzern zusammensetzte, die eine ganz besondere Protestform entwickelt hatten, indem sie den Demonstranten mit ihren Autos Hilfe leisteten oder sogar die Barrikaden vor der Polizei beschützten; Euromaidan SOS,[38] eine Initiative, die Informationen über Menschen in Not sammelte (Vermisste, Verhaftete, Verletzte etc.) und nach den Protesten damit begann, Menschen zu helfen, die von der Krim oder aus dem Kriegsgebiet in der Ostukraine geflohenen sind; eine aus Rechtsanwälten bestehende Initiative, die kostenlose Rechtsberatung anbot; ein aus freiwilligen Sanitätern bestehender medizinischer Dienst[39] und der Zivile Sektor des Euromaidan.[40] Letzterer bestand größtenteils aus jungen Leuten, die verschiedene NGOs vertraten und nicht nur freiwillig auf dem Maidan tätig waren, sondern auch internationale Organisationen, die versuchten, Einfluss auf die Entwicklungen in der Ukraine zu nehmen, sachkundig berieten und regelmäßige *Updates* über die Entwicklungen im Land in englischer Sprache veröffentlichten. Zahlreiche Menschen waren u.a. auch an der Übersetzung wichtiger Texte in verschiedene Sprachen sowie an der Beobachtung ausländischer Medien beteiligt – all dies auf freiwilliger Basis. Dies sind nur einige wenige Beispiele für die vielen zivilen Initiativen, die während der Proteste aktiv waren.

Die Verbindung zwischen den Protestaktivitäten und der Zivilgesellschaft ist nicht ganz einfach. Es ist Lucan Way zuzustimmen, der die Ansicht vertritt, die ukrainische Zivilgesellschaft habe während der Proteste die Funktion eines „Verkehrspolizisten" innegehabt, indem sie die sich herausbildenden Protestaktivitäten lenkte und erleichterte. Wenn die Zivilgesellschaft in dieser Funktion erfolgreich ist, ist es wahrscheinlicher, dass die Proteste mit den Ressourcen versorgt werden, die sie benötigen, um fortgesetzt werden und politische Ergebnisse beeinflussen zu können. Way zufolge war die ukrainische Zivilgesellschaft jedoch kein besonders guter „Disponent" oder Mobili-

36 Siehe die Ergebnisse der vom Kyiv International Institute of Sociology und Zerkalo Nedeli [Wochenspiegel] im Dezember 2014 durchgeführten Umfrage, in: Zerkalo Nedeli, Narod y Vlast' [Das Volk und die Macht], unter: http://opros2014.zn.ua/authority.

37 Vgl. http://www.facebook.com/automaidan.

38 Vgl. https://www.facebook.com/EvromaidanSOS.

39 Vgl. http://www.facebook.com/Medsluzhba2013.

40 Vgl. http://www.facebook.com/hrom.sektor.euromaidan.

sierer. Sie war nicht imstande, Menschen auf die Straße zu bringen oder auf andere Weise Druck aufzubauen.[41]

Die Rolle der Zivilgesellschaft während der Orangen Revolution – und auch in den Entwicklungen danach – war eine deutlich andere als heute. Erstens war die Zivilgesellschaft nicht die treibende Kraft hinter den Protesten von 2004; diese wurden vielmehr in erster Linie von der politischen Opposition angeführt. Im Gegensatz zu 2013 kamen die Proteste im Jahr 2004 auch nicht überraschend – sowohl die politische Opposition als auch die Zivilgesellschaft hatten sich bereits im Vorfeld auf sie vorbereitet, da sie mit einer Fälschung der Wahlergebnisse gerechnet hatten. So stand eine der bekanntesten Gruppen jener Zeit, die zivilgesellschaftliche Initiative *Pora!*, schon geraume Zeit vor dem Beginn der Proteste mit ähnlichen Gruppen in Georgien *(Kmara!)* und Serbien *(Otpor)* in engem Kontakt. Zweitens gelang es der Zivilgesellschaft nach dem erfolgreichen Ausgang und unmittelbaren Ergebnis der Revolution – freien und gerechten Wahlen, bei denen der Oppositionskandidat Viktor Juschtschenko zum Präsidenten gewählt wurde – nicht, den Druck auf die politischen Eliten aufrechtzuerhalten, um auf Veränderungen des Systems und Reformen zu drängen. Es schlossen sich im Gegenteil so viele Führungspersönlichkeiten aus der Zivilgesellschaft der neuen Obrigkeit an, dass es Befürchtungen gab, die Zivilgesellschaft würde ihre Fähigkeit, Druck auf den Staat auszuüben, verlieren. Das Vertrauen in die neue politische Führung war so hoch, dass die Zivilgesellschaft ihr freie Hand ließ und auf den notwendigen Druck und die erforderliche Kontrolle von unten verzichtete.

Die Euromaidan-Proteste bilden dazu einen starken Kontrast. Zum einen begannen sie spontan, und die politische Opposition spielte dabei nur eine marginale Rolle. Die politische Opposition war während der drei Monate aktiver Proteste vom November 2013 bis Februar 2014 nicht in der Lage, die Agenda zu bestimmen, sondern musste reagieren und sich der Stimmung auf der Straße anpassen. Im Gegensatz dazu organisierte die Zivilgesellschaft frühzeitig die Infrastruktur, die erforderlich war, um die Proteste zu unterstützen und die Weitergabe von Geld-, Nahrungsmittel-, Kleider- und Medikamentenspenden der Bürger zu koordinieren. Darüber hinaus verfolgte die Zivilgesellschaft nach dem Euromaidan einen völlig anderen Ansatz als während der Orangen Revolution. Sie zeigte großes Verantwortungsbewusstsein für die Entwicklungen im Land und drängte schon bald – wie weiter oben beschrieben – auf Reformen.

41 Vgl. Lucan Way, Civil Society and Democratization, in: Journal of Democracy 3/2014, S. 35-43.

Externe Akteure – eine Quelle der Unterstützung und ein zusätzlicher Hebel beim Drängen auf Reformen

Externe Akteure haben bei der Gestaltung und der Unterstützung der Zivilgesellschaft in der Ukraine stets eine wichtige Rolle gespielt. Bis vor Kurzem waren die wichtigsten Funktionen externer Akteure mit Blick auf die ukrainische Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützung und Kapazitätsaufbau. Erhebliche Unterstützung kam von den Vereinigten Staaten (durch USAID, die *National Endowment for Democracy*, NED, das *National Democratic Institute*, NDI, und das *National Republican Institute*, NRI), der EU und ihren Mitgliedstaaten, dem Europarat, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das häufig von der EU finanziert wurde, um Projekte in der Ukraine durchzuführen, sowie von der *International Renaissance Foundation,* die zwar eine ukrainische Stiftung ist, aber zum internationalen *Open-Society-Foundations*-Netzwerk gehört, das von George Soros finanziert wird. Man kann behaupten, dass die ukrainische Zivilgesellschaft ohne die Unterstützung von außen, die seit der Unabhängigkeit ihre wichtigste Geldquelle war, nicht zu dem geworden wäre, was sie heute ist.

Die Rolle externer Akteure – vor allem der EU – hat sich verändert, seit die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ins Leben gerufen wurde, oder genauer gesagt, seit der EU-Ukraine-Aktionsplan im Februar 2005 unterzeichnet wurde.[42] Letzteres fiel mit dem unmittelbaren Resultat der Orangen Revolution zusammen – dem Amtsantritt eines frei und fair gewählten Präsidenten. Mit der Unterzeichnung des Aktionsplans legte die EU der Ukraine eine Liste mit Reformvorschlägen vor, die von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bis zu audiovisuellen Medien und technischen Standards reichten. Das Dokument wurde heftig dafür kritisiert, lediglich eine lange „Einkaufsliste"[43] zu sein, die keinerlei Prioritäten setzte. Dennoch gab die EU der Ukraine hier zum ersten Mal „Hausaufgaben" auf. Obwohl der Aktionsplan und das Nachfolgedokument – die Assoziierungsagenda[44] – von den politischen Eliten der Ukraine weitgehend ignoriert wurden, entwickelten sie sich zu wichtigen Bezugspunkten für die Zivilgesellschaft und dienten der Bürokratie auf mittlerer Ebene als Orientierung.[45] Und schließlich öffnet das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, dessen Ratifizierung durch die ukrainische Werchowna Rada und das Europäische Parlament im

42 Vgl. EU Neighbourhood Library, EU-Ukraine Action Plan, unter: http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-ukraine-action-plan-0.

43 Vgl. Karen E. Smith, The outsiders: the European neighbourhood policy, in: International Affairs 4/2005, S. 757-773.

44 Vgl. European Commission – External Relations, EU-Ukraine Association Agenda, verabschiedet vom Kooperationsrat EU-Ukraine am 23. November 2009, unter: http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf.

45 Vgl. Kataryna Wolczuk, Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy, in: Europe-Asia Studies 2/2009, S. 198-207. Vgl. ebenso Iryna Solonenko, European Neighbourhood Policy Implementation in Ukraine. Local Context Matters, in: Erwan Lannon (Hrsg.), The European Neighbourhood Policy's Challenges, Brüssel 2012, S. 345-379.

Laufe des Jahres 2014 erwartet wird, die Tür zu einer umfassenden Europäisierung der Ukraine.[46] Die in diesem Dokument genannten und von den Erklärungen verschiedener europäischer Akteure bekräftigten Ziele decken sich weitgehend mit den Reformzielen, für die die Zivilgesellschaft eintritt. Auf diese Weise verlieh die EU der Zivilgesellschaft indirekt mehr Macht und stärkte deren Rolle im innenpolitischen Reformprozess.

Die EU ist auch direkt mit der ukrainischen Zivilgesellschaft in den Dialog getreten. In den letzten Jahren kam es bei fast jedem offiziellen Besuch von EU-Vertretern auch zu einem Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Solche Treffen ermöglichten es der EU, sich mithilfe alternativer Quellen über die innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine zu informieren; sie signalisierten aber auch, dass die EU bereit war, das Monopol der Regierung in ihrem Dialog mit der Ukraine aufzuheben. Ein bekanntes Beispiel hierfür war das Treffen im Anschluss an den EU-Ukraine-Gipfel im Dezember 2011, bei dem sich José Manuel Barroso, der Präsident der Europäischen Kommission, und Herman Van Rompuy, der Präsident des Europäischen Rates, zum ersten Mal mit örtlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen trafen und damit verdeutlichten, dass die Zivilgesellschaft eine politische Rolle spielt. Ebenso fanden bei fast allen Besuchen Catherine Ashtons und anderer EU-Vertreter während der Euromaidan-Proteste und auch danach gesonderte Treffen mit Vertretern der Zivilgesellschaft statt. Die Praxis, die Zivilgesellschaft als Partner zu behandeln, der alternative Informationen zur Verfügung stellt, aber auch dabei hilft, gemeinsame Reformziele zu fördern, hat sich etabliert.

Für die Finanzierung der Zivilgesellschaft hat die EU eine ganze Reihe von Instrumenten entwickelt. So stellte sie der Ukraine beispielsweise für den Zeitraum 2011-2013 im Rahmen des Programms *Non-State Actors and Local Authorities in Development* (NSA-LA) insgesamt 2,9 Millionen Euro zur Verfügung. Durch das *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR) flossen im selben Zeitraum weitere 3,6 Millionen Euro in die Ukraine.

Darüber hinaus hat die EU neue Instrumente zur Unterstützung der Zivilgesellschaft ins Leben gerufen, wie etwa die *Civil Society Facility*, mit der die Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen gefördert werden soll, sich für Reformen einzusetzen, und die *European Endowment for Democracy*. Die Stiftung richtet sich gezielt an nicht eingetragene Initiativen und hat seit ihrer Gründung im Jahr 2013 bereits 16 von ihnen in den Bereichen Medien, sozialer Aktivismus und Interessenvertretung in der Ukraine unterstützt.[47] Mit diesen Instrumenten hat sich die Förderung der Zivilgesellschaft durch

46 Die Ukraine wird bis zu 80 Prozent des *Acquis communautaire* der EU in ihre nationale Gesetzgebung überführen müssen; es wird erwartet, dass dies zu tiefgreifenden Reformen führen wird.

47 Für weitere Informationen siehe die Liste der Projekte mitsamt detaillierter Beschreibungen unter: https://www.democracyendowment.eu/we-support/?country=15.

die EU in ihrer Nachbarschaft, einschließlich der Ukraine, beinahe verdoppelt.

Die EU unterstützt zivilgesellschaftliche Organisationen in der Ukraine auch mithilfe anderer internationaler Organisationen. Dazu gehören der Europarat und das UNDP. Der Europarat verwaltet „Gemeinsame Programme", die von der EU finanziert werden. In deren Rahmen finden Expertentreffen statt und es werden Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau durchgeführt. Die Programme richten sich nicht nur an öffentliche Akteure, die eine wichtige Rolle im Bereich Menschenrechte spielen, wie z.B. Richter, sondern auch an zivilgesellschaftliche Organisationen und Journalisten. Seit 2008 betreibt das UNDP ein Projekt zur Förderung gemeindeorientierter Strategien für die lokale Entwicklung (*„Community Based Approach to Local Development")*. Dieses Projekt mobilisiert lokale Gemeinden dazu, aktiv zu werden. So wurde z.B ein Schulbusdienst eingerichtet, um abgelegene Dörfer erreichen zu können, oder es wurde eine Schule mit energiesparender Technik neu aufgebaut. Der Wert dieses Projekts liegt darin zu zeigen, dass lokale Probleme auch lokal und mit relativ geringen Kosten gelöst werden können, wenn sich die Mitglieder einer Gemeinde zusammentun. Im Zeitraum von 2008 bis 2011 wurden über 15 Millionen Euro für das Projekt ausgegeben, für 2011 bis 2015 stehen 17 Millionen Euro bereit.[48]

Es sollte jedoch angemerkt werden, dass Geldmittel für die Zivilgesellschaft nur einen Bruchteil der Gelder ausmachen, die von der EU für die Ukraine zur Verfügung gestellt werden. Eine Studie des *Open Society Institute* in Brüssel aus dem Jahr 2011 zeigte, dass lediglich 0,3 Prozent der gesamten EU-Mittel für die Ukraine in die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen fließen.[49] Selbst nach der Verdopplung der Unterstützung für die Zivilgesellschaft durch die neuen Instrumente beträgt der Anteil an der Gesamtsumme immer noch weniger als ein Prozent. Der wirkliche Hebel der EU scheint in dieser Hinsicht weniger die finanzielle Unterstützung zu sein, als vielmehr ihre Eigenschaft als Partner und wichtiger Bezugspunkt für die Zivilgesellschaft.

Externe Demokratieförderung mithilfe der Zivilgesellschaft wird häufig dafür kritisiert, „politische Dienstleister" hervorzubringen – elitäre NGOs, die von westlichen Geldgebern finanziert werden, sich aber von den Bürgern vor Ort entfremdet haben.[50] Der Vorwurf mag bis zu einem gewissen Grad auch zutreffend sein, doch ist es gerade diese Art der Zivilgesellschaft, die heute

---

48 Ausführlicher hierzu siehe die Website des Projekts unter: http://cba.org.ua/en.

49 Vgl. Open Society Institute – Brussels, Assessment of the 25 May 2011 Joint communication from HR/VP Ashton and the Commission, „A New Response to a Changing Neighbourhood", Juni 2011, S. 1, unter: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/2011-06%2520OSI-B%2520Assessment%2520of%2520Joint%2520ENP%2520Com.Final.pdf.

50 Vgl. Irene Hahn-Fuhr/Susann Worschech, External Democracy Promotion and Divided Civil Society – The Missing Link, in: Timm Beichelt/Irene Hahn-Fuhr/Frank Schimmelfennig/Susann Worschech, Civil Society and Democracy Promotion, Basingstoke 2013, S. 11-41.

den Kern derjenigen ausmacht, die die Reformen in der Ukraine vorantreiben. Dank der Gelder aus dem Westen, die es der Ukraine u.a. ermöglicht haben, auf die Erfahrungen erfolgreicher postkommunistischer Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa zurückzugreifen, konnten diese NGOs, oder vielmehr *Think-Tanks*, wichtige Kenntnisse sammeln, die, wenn sie in Netzwerke wie das RPR fließen, in hohem Maße der Interessenvertretung dienen.

Schlussfolgerungen: die Zivilgesellschaft in der Ukraine als Motor der Reformen und Helfer eines schwachen Staates

Blickt man auf die Entwicklungen in der Ukraine seit November 2013 zurück, so ist die entscheidende Rolle, die die Zivilgesellschaft und der Aktivismus der Bürger dabei gespielt haben, nicht zu übersehen. Unter anderen Bedingungen wäre die Entscheidung der ukrainischen Regierung, die Vorbereitungen zur Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zu suspendieren, auf keinerlei Widerstand gestoßen, wie es z.B. im September desselben Jahres in Armenien geschehen ist. Wäre es so gekommen, hätte Janukowitsch seine Macht noch weiter konsolidieren und 2015 eine zweite Amtszeit antreten können. Vieles spricht also dafür, dass die Zivilgesellschaft und der Aktivismus der Bürger in der Ukraine die Veränderungen im Land beschleunigt haben.

Seit der Orangen Revolution hat die ukrainische Zivilgesellschaft zweifellos große Fortschritte gemacht. Ein Aspekt dieser Fortschritte betrifft ihre Beziehungen zum Staat, zur breiteren Gesellschaft und zu externen Akteuren. Die im Anschluss an die Euromaidan-Proteste gebildeten neuen Regierungen haben eine größere Bereitschaft gezeigt, mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten und ihr Know-how mit zu berücksichtigen. Die Beziehung zum Parlament ist gemischt. Zwar gibt es seit den vorgezogenen Wahlen vom Oktober 2014 im Parlament einige neue Gesichter. Es wird jedoch nach wie vor von Politikern des alten Regimes beherrscht. Und auch wenn das Parlament einige wichtige Gesetze verabschiedet hat, für die die Zivilgesellschaft eingetreten war, widerstrebt es den meisten Parlamentariern noch immer, weitreichende Reformen durchzuführen. Innerhalb der Gesellschaft insgesamt ist das Vertrauen in die Zivilgesellschaft gewachsen. Dank der Proteste und der Aggression von außen ist die Trennung zwischen Zivilgesellschaft und breiterer Gesellschaft auch nicht mehr so scharf wie zuvor. Heute sind viel mehr Menschen in informelle Bürgernetzwerke und freiwillige Aktivitäten eingebunden oder sie stellen Spenden zur Verfügung. Internationale Akteure nehmen die Zivilgesellschaft zunehmend als einen Partner und nicht nur als Empfänger von Geldern wahr. Ein weiterer Aspekt ist der offensichtliche Wandel in der Selbstwahrnehmung der Zivilgesellschaft. Sie vertraut nicht mehr darauf, dass die demokratisch gewählten Verantwortlichen die Arbeit

schon erledigen werden, wie es nach der Orangen Revolution der Fall war, sondern ist selber zum Motor der Reformen geworden. Die Zivilgesellschaft artikuliert nicht nur Forderungen und Erwartungen, sondern geht auch Bündnisse mit reformorientierten Parlamentariern und Regierungsmitgliedern ein und übt die Kontrolle über das politische Geschehen aus.

Abgesehen von ihrer natürlichen Weiterentwicklung im Laufe des letzten Jahrzehnts gibt es zwei weitere wahrscheinliche Gründe für das Anwachsen der ukrainischen Zivilgesellschaft. Erstens wurde die Lektion aus der Orangen Revolution gelernt: Ohne starke Mechanismen gesellschaftlicher Kontrolle und Druckausübung stehen die Chancen auf eine transparente Politik, die das Wohl der Gesellschaft zum Ziel hat, schlecht. Zweitens leistete Janukowitschs Herrschaft paradoxerweise einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der Zivilgesellschaft, die in den Euromaidan-Protesten und den anschließenden Entwicklungen eine zentrale Rolle spielte.

Heute fordert die Zivilgesellschaft die Grundlagen des Gesellschaftsvertrags heraus, die während der Umwandlung der Ukraine nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit und nach der Orangen Revolution vorherrschten. Diesem Vertrag entsprechend kümmerte sich der Staat nicht um das Gemeinwohl, sondern ließ die Vereinnahmung des Staates durch einen kleinen Kreis von Personen mit privilegiertem Zugang zu öffentlichen Ressourcen zu. In dieser Situation erhielt die Gesellschaft vom Staat nicht die erwarteten Leistungen. Stattdessen versuchte sie, trotz des Staates zu überleben, indem sie keine Steuern zahlte und die Korruption förderte. Heutzutage versucht die ukrainische Zivilgesellschaft einen anderen Ethos zu befördern, der den berühmten Worten von US-Präsident John F. Kennedy entspricht: „Frag nicht, was dein Land für dich tun kann; frag, was du für dein Land tun kannst."

Obwohl der Großteil der ukrainischen Bevölkerung immer noch lieber nach den alten Regeln lebt, hat sich daneben ein neuer Typ von Bürgern herausgebildet, und dies gibt Grund zu großer Hoffnung für die Zukunft.

*Pál Dunay**

Die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die europäische und die euroatlantische Sicherheit – und was wir daraus lernen können

Wenn es ein Thema gibt, das die europäische Sicherheitsagenda des Jahres 2014 beherrscht, dann ist es die Ukraine-Krise. Auch wenn die Intensität der Krise variiert, ist noch immer kein Ende des Prozesses, der im Herbst 2013 begonnenen hat, in Sicht. Politikexperten und Wissenschaftler aus dem Bereich Internationale Beziehungen haben sich gründlich mit der Situation auseinandergesetzt. Beide stoßen dabei allerdings auf Schwierigkeiten. Politikexperten können keine langfristigen Schlüsse aus aktuellen Entwicklungen ziehen, da diese sich täglich, wenn nicht sogar stündlich, ändern. Wissenschaftler aus dem Bereich Internationale Beziehungen wenden, um die Konsistenz ihrer Aussagen sicherzustellen, theoretische Modelle an, die gewisse Entwicklungen und Abläufe erklären können, ignorieren jedoch andere Entwicklungen, die nicht zu den vorgegebenen Paradigmen passen. Um ihre Erklärungskraft zu bewahren, machen sie Zugeständnisse an andere Denkschulen, was allerdings wiederum auf Kosten der Konsistenz ihrer Theorien geschieht. Um einen Beitrag zu diesen Diskussionen zu leisten und Analysen vorzulegen, die auch in Zukunft gültig bleiben, muss ich die Einschränkungen hinnehmen, denen meine Forschung unterworfen ist. Doch obwohl meine Analyse notwendigerweise auf einem bestimmten Weltbild beruht, versuche ich, mich nicht von einer bestimmten Denkschule innerhalb der Disziplin der Internationalen Beziehungen vereinnahmen zu lassen.

Die Aufgabe ist schwierig und ähnelt der eines Historikers, der nicht die Vergangenheit untersuchen, sondern die Zukunft vorhersagen will. Worin besteht der Zusammenhang zwischen regionalen (europäischen oder euroatlantischen) und globalen Entwicklungen? Welche Auswirkungen wird die derzeitige Krise in den nächsten Jahren auf die europäische Sicherheit haben? Wird sie unsere Ansichten über verschiedene Aspekte der internationalen Sicherheit verändern? Werden wir zu dem Schluss kommen, dass die Krise einen historischen Wendepunkt darstellt – das Ende der Ära nach dem Kalten Krieg? Oder wird sie uns nur wie ein kleiner Schluckauf der Geschichte vorkommen, nach dem wir wieder zur „Tagesordnung“ übergehen? Wird die Krise zu einer Umgestaltung der europäischen und euroatlantischen Institutionen führen? Wird sie zu einer Neuordnung beitragen, die für die beiden direkt betroffenen Länder – Russland und die Ukraine – unvorhersehbare Prozesse in Gang setzt? Und zu guter Letzt: Ist das, was wir aus der Krise lernen könnten, grundlegend neu?

---

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis November 2014.

Für eine Analyse der Ukraine-Krise ist es unumgänglich, mit einigen Fakten und einer kurzen Geschichte der Ukraine zu beginnen. Die Ukraine ist ein großes Land mit einem offiziellen Staatsgebiet von mehr als 600.000 Quadratkilometern und einer rasch abnehmenden Bevölkerung von aktuell 44,5 oder 42,5 Millionen Menschen, je nachdem, ob die Bevölkerung der Krim mitgezählt wird oder nicht. Die Ukraine befand sich im Südwesten der Sowjetunion und liegt heute zwischen drei weiteren ehemaligen Sowjetrepubliken (Belarus, Moldau und Russland) und vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO (Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei). Diese sieben Staaten sind die Nachbarländer der Ukraine. Wenn wir davon ausgehen, dass die beiden genannten Staatengruppen nach unterschiedlichen Prinzipien organisiert sind, liegt die Ukraine zwischen zwei Welten. Die Ukraine – oder, genauer gesagt, ein Großteil der gegenwärtigen Ukraine – war 337 Jahre lang Teil des Russischen Reiches und anschließend der Sowjetunion. Die Grenzen der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik (USSR) waren sogar erst ab 1954 mit denen der unabhängigen Ukraine (Stand: 1. Januar 2014) identisch, als die Krim Teil der USSR wurde. Und so sehr man auch vermuten könnte, dass aufgrund dieser gemeinsamen Geschichte so etwas wie eine gemeinsame ukrainische Identität existiert, zeigt sich doch, dass die Menschen in unterschiedlichen Teilen des Landes auch unterschiedlich denken und anderen Medieneinflüssen ausgesetzt sind. Und die gegenwärtige Anti-Terror-Operation im Südosten des Landes wird ebenfalls nicht zu größerer Einheit beitragen.[1] Eine Spaltung zwischen Kiew und Moskau zeichnet sich allmählich auch innerhalb der Orthodoxen Kirche ab.

Die Wirtschaftsleistung und die politische Bilanz der Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit sind eher mager. Als im August 1991 die Unabhängigkeit erklärt und in dem Referendum vom 1. Dezember 1991 mit über 92 Prozent der abgegebenen Stimmen bestätigt wurde, hatte Kiew nur rudimentäre Erfahrungen in der Staatsführung. In dieser Hinsicht glich die Situation derjenigen in den meisten anderen früheren Sowjetrepubliken mit Ausnahme der Russischen Föderation, die den sowjetischen Staatsapparat übernommen hatte. In den Anfangsjahren konnte die Ukraine daher viele ihrer Probleme auf den eigenen Erfahrungsmangel zurückführen. Die Staatsführung war äußerstenfalls teilweise erfolgreich. Die Ukraine durchlebte etliche Höhen und Tiefen. Auf Phasen großer Hoffnung folgte die Desillusionierung – wieder gefolgt von neuen Hoffnungen. Rein Muellerson hat die Herausforderungen, vor denen die Ukraine stand, folgendermaßen zusammengefasst: „Bereits bevor

1 Eine gegenteilige Auffassung kann nur unterstützt werden, wenn die Abspaltung des Donezbeckens von der Ukraine bereits vorausgesetzt wird. Vgl. Gerhard Simon, Die Ukraine. Ein gespaltenes Land?, in: Blinde Flecken im Diskurs über den Ukraine-Konflikt, in: S+F, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 3/2014.

sie letztendlich explodierte, stand die Ukraine kurz davor, ein gescheiterter Staat zu werden".[2]

Einige Faktoren sind jedoch konstant geblieben. 1. Die Bevölkerung der Ukraine nimmt beständig ab. Seit der Unabhängigkeit ist sie von 52 Millionen auf 44,5 Millionen gesunken (42,5 Millionen ohne die Krim). Ein Ende dieses Abwärtstrends ist nicht erkennbar. Die humanitäre Krise im Südosten der Ukraine wird wahrscheinlich zu einer weiteren Bevölkerungsabnahme führen, da zahlreiche Menschen in die Russische Föderation umsiedeln werden, selbst wenn sich die Oblaste Donezk und Luhansk nicht abspalten. 2. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Ukraine beträgt 337,4 Milliarden US-Dollar, das von Russland 2.553 Milliarden. Damit liegen beide Länder auf der Liste der größten Volkswirtschaften weltweit an 42. bzw. 7. Stelle (Stand: 2013).[3] 3. Das BIP pro Kopf in der Ukraine ist eher niedrig. 2013 betrug es 7.400 US-Dollar, im benachbarten Russland lag es bei 18.100 US-Dollar.[4] 4. Die Ukraine ist ein korrupter Staat. Im Jahr 2013 rangierte das Land gemeinsam mit anderen auf Rang 144 (von 175) des Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index*, CPI) von *Transparency International* (Russland, das ebenfalls hochgradig korrupt ist, belegte gemeinsam mit anderen Platz 127).[5] 5. Das politische Establishment ist eng mit oligarchischen Strukturen verbunden, deren Interessen massiven Einfluss auf die politischen Entscheidungen ausüben. Ob tatsächlich eine konstante Verschlechterung zu verzeichnen ist, wie es gelegentlich behauptet wird („die allgegenwärtige Korruption […] hat von Präsident zu Präsident und von Regierung zu Regierung beständig zugenommen"[6]), oder ob dieser Befund übertrieben ist, ist eine offene Frage. Fest steht, dass sich die Situation definitiv nicht gebessert hat; im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts haben die Regierungen der Ukraine die Hoffnungen der Bevölkerung zweimal enttäuscht: einmal nur kurze Zeit nach der Orangen Revolution und ein zweites Mal in den letzten Jahren der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch.

Die Außenbeziehungen der Ukraine spiegeln ihre schwache Leistung als Staat wider. In Kiew ist regelmäßig zu hören, das Land habe weltweite Bedeutung gehabt, solange es seine Nuklearwaffen nicht aufgab, was es im De-

---

2 Rein Muellerson, Two Worlds – Two Kinds of International Law? Geopolitics Dressed in the Language of Law and Morals, in: Russia in Global Affairs 2/2014, unter: http://eng.globalaffairs.ru/print/number/Two-Worlds--Two-Kinds-of-International-Law-16704 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Vgl. Central Intelligence Agency, The World Factbook, unter: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html.

4 Vgl. Central Intelligence Agency, The World Factbook, unter: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html.

5 Vgl. Transparency International, Corruption Perception Index 2013, unter: http://www.transparency.org/cpi2013/results. Im Jahr 2014 war der Abstand zwischen den beiden Staaten auf der Rangliste geringer. Russland lag mit anderen Staaten gemeinsam an 136. Stelle und die Ukraine mit anderen gemeinsam auf Rang 142. Vgl. Transparency International, Corruption Perception Index 2014, unter: http://www.transparency.org/cpi2014/results.

6 Muellerson, a.a.O. (Anm. 2).

zember 1994 tat.[7] Dies ist eine grobe Übertreibung. Eine zutreffendere Beschreibung würde lauten: Die Ukraine spielte in den ersten Jahren der Unabhängigkeit *zum Teil* aufgrund ihrer Nuklearwaffen eine Rolle, während sie danach nur noch von geringerer Bedeutung war – allerdings weil sich ihre Leistung als Staat verschlechterte. Die längste Zeit ihrer Souveränität war die Ukraine ein schwacher und scheiternder Staat. Das heißt nicht, dass man den Zerfall des Landes billigen oder Verständnis für seinen gierigen großen Nachbarn zeigen sollte, der versucht hat, Kiews politisches Schicksal zu steuern, ohne die Verantwortung für seine Probleme zu übernehmen. Es bedeutet aber, dass es unmöglich ist, die Vorgänge des Jahres 2014 zu verstehen, ohne einen realistischen und kritischen Blick auf die jüngste Vergangenheit der Ukraine zu werfen. Der Eindruck, der dabei entsteht, stimmt keineswegs zuversichtlich – weder hinsichtlich der Vergangenheit, noch mit Blick auf die nähere Zukunft. Die Ukraine ist für die internationale Gemeinschaft eine Bürde, da sie nicht in der Lage ist, ihre eigenen Angelegenheiten in den Griff zu bekommen. Auch wenn dies am deutlichsten an den Streitigkeiten innerhalb des politischen Establishments der Ukraine zu erkennen ist, hängen die tieferliegenden Ursache unmittelbar mit dem Umstand zusammen, dass politische Macht in der Ukraine stets wirtschaftliche Einflussnahme und persönliche Bereicherung – ob legal oder nicht – bedeutet hat. Aus dieser Falle scheint es keinen Ausweg zu geben. Natürlich wird sich die neue, am 26. Oktober gewählte ukrainische Regierung weiterhin mit diesem Thema befassen, und sie hat es auch in ihr Regierungsprogramm aufgenommen. Da jedoch von einigen Abgeordneten der neuen *Werchowna Rada*, die für die politische Stabilität und eine funktionierende Legislative unverzichtbar sind, bekannt ist, dass sie in Korruptionsfälle verwickelt waren, wird sich die erklärte Entschlossenheit der ukrainischen Führung wahrscheinlich nicht auf die höchsten Ebenen erstrecken. Die Korruption wird sich daher wohl auf die höheren Ränge der Macht konzentrieren, so wie es in Georgien vor rund einem Jahrzehnt geschehen ist. Jedoch sollten wir die Bedeutung nicht unterschätzen, die es für die die Bevölkerung hat, dass überhaupt etwas geschieht.

Die Schwäche der Ukraine als ein zwischen zwei politischen Systemen hin- und hergerissener Staat stellt eine Herausforderung dar. Dies liegt zum Teil an der geographischen Lage des Landes und zum Teil an seiner geostrategischen Bedeutung. Wie bereits gesagt, ist die Ukraine ein großer Staat. Sie hat die zweitgrößte Bevölkerung und das drittgrößte Territorium im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und liegt zudem an dessen westlichem Rand, der Russland mit dem Westen verbindet und es gleichzeitig von ihm trennt. Die Ukraine ist gleichermaßen als Brücke wie auch als Graben wichtig. Zbigniew Brzeziński stellte 1997 fest: „Ohne die Ukraine ist Russland kein eurasisches

7 Vgl. z.B. Michael Crowley, Don't Worry, Ukraine Won't Go Nuclear, in: Time Magazine, 12. März 2014, unter: http://time.com/21934/ukraine-crimea-russia-nuclear-weapons. Der Artikel zitiert ukrainische Politiker, die ihr Bedauern über den Beschluss der Ukraine aus dem Jahr 1994, ihren Status als Nuklearwaffenstaat aufzugeben, zum Ausdruck bringen.

Reich mehr. […] Wenn Moskau allerdings die Herrschaft über die Ukraine mit ihren 52 Millionen Menschen, bedeutenden Bodenschätzen und dem Zugang zum Schwarzen Meer wiedergewinnen sollte, erlangte Russland automatisch die Mittel, ein mächtiges Europa und Asien umspannendes Reich zu werden."[8] Unabhängig davon, ob man Brzeziński zustimmt, ist es wichtig zu begreifen, dass die Ukraine für die Russische Föderation von besonderer Bedeutung ist. Russlands Einfluss auf die Ukraine war für sein Empfinden, im postsowjetischen Raum die Führungsrolle innezuhaben, entscheidend. Immer wenn Russland den Eindruck hatte, dass die Ukraine nicht unter Moskaus Kontrolle stand, hat es entsprechend gehandelt. So geschehen bei der ukrainischen Präsidentschaftswahl im Jahr 2004, in die sich Moskau direkt einmischte, und auch 2014, als Präsident Janukowitsch, der sich im Herbst 2013 bereit gezeigt hatte, wieder in Richtung Moskau einzuschwenken, aus dem Amt vertrieben wurde. In diesen beiden Fällen war die russische Reaktion am deutlichsten sichtbar, es gab jedoch auch viele andere Beispiele, in denen Moskau subtiler vorging.

Bevor ich mich der Analyse der Konsequenzen der Krise für die internationalen Beziehung zuwende, möchte ich zwei erste Thesen aufstellen: 1. Wäre die Ukraine kein derart schwacher Staat und hätte sie nicht entsprechende Probleme mit der Regierungsführung, wäre sie kein solch leichtes Ziel für Rivalitäten zwischen Russland und dem Westen. Dies trifft nicht nur auf die jüngere Vergangenheit zu, sondern wird auch in Zukunft so bleiben. Aufgrund ihrer internen sozioökonomischen und politischen Schwäche, ihrer mangelnden Rechtsstaatlichkeit und ihres gewaltigen Bedarfs an Geldmitteln aus dem Ausland wird die Ukraine im internationalen System ein unberechenbarer Akteur bleiben. Es ist äußerst fraglich, ob die Ukraine sich unter den gegenwärtigen Bedingungen aus dieser Lage befreien kann. 2. Trotz ihrer inneren Spaltungen ist die Ukraine kein Beispiel für einen Zusammenprall der Kulturen, sondern eher für einen *Zusammenprall der Orientierungen*. Ungelöste Probleme dieser Art machen anfällig für Rivalitäten zwischen wichtigen Akteuren im internationalen System. Kiews relative Bedeutung und seine „doppelt periphere" Lage wird jedem Gefeilsche um den zukünftigen Weg der Ukraine und ihre politische Ausrichtung zusätzliches Gewicht verleihen.

Außerdem darf die Rolle Russlands in diesem Konflikt nicht unterschätzt werden. Russlands Grundproblem ist den Soziologen wohlbekannt: die Statushierarchie. Moskau hat seit dem Ende der Sowjetunion ernste Schwierigkeiten, sich an seinen geringeren Status innerhalb des internationalen Systems zu gewöhnen. Das ist durchaus verständlich, da eine Anpassung immer schwierig ist. Jedoch versucht die Russische Föderation sich wieder mehr Gewicht in der internationalen Gemeinschaft zu verschaffen – mit Mitteln, die von der übrigen Welt nicht unbedingt akzeptiert oder geschätzt werden. Die militärische Aufrüstung ist ein Beispiel für Ersteres, der Einsatz von

8 Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim/Berlin 1997, S. 74-75.

Energieressourcen als Mittel zur politischen Einflussnahme für Letzteres. Beides hat seine Gründe. Die Aufrüstung soll zum Teil das Jahrzehnt, in dem die russischen Truppen die Hauptverlierer der Transformation waren, kompensieren. Der Missbrauch der Energieressourcen ist darauf zurückzuführen, dass Russland nicht genügend andere Mittel der Einflussnahme zur Verfügung stehen.[9] Wie bei allen Großmächten sollte der Status der Russischen Föderation idealerweise auf einem komplexen Bündel verschiedener Machtquellen beruhen, darunter wirtschaftliche Erneuerung, Modernität und ein Lebensstil, der zur Nachahmung anregt. Anscheinend fehlen Russland aber die Geduld und die Beschlagenheit, um dies zu verstehen. Wir können nur hoffen, dass Russland nicht den Fehler begeht, seine militärische Stärke über das zur Verteidigung erforderliche Maß hinaus zu erhöhen und sich damit in den Bankrott zu begeben – gerade so wie die Sowjetunion.

Ein neuer Kalter Krieg?

Bis zum Mai oder Juni 2014 waren die meisten Experten noch der Meinung, dass die Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und dem Westen nicht mit dem Kalten Krieg vergleichbar sei. Wenn wir den Kalten Krieg als den Gegensatz zwischen zwei einander in gesellschaftspolitischer, ökonomischer und ideologischer Hinsicht ausschließenden, antagonistischen Modellen definieren, gibt es keinen Grund, mit seinem Wiederauftreten zu rechnen. Wenn wir jedoch eine erweiterte Definition des Kalten Krieges bzw. der „Struktur eines Kalten Krieges“ zugrunde legen, können durchaus Ähnlichkeiten festgestellt werden. Ein russischer Experte hat darauf bereits hingewiesen und erklärt: „Wir befinden uns in einem neuen Kalten Krieg. Er wird jedoch weniger vorhersehbar sein als der vorherige, bipolare Kalte Krieg. […] Es geht nicht um die Ukraine. Die Ukraine ist bloß ein Symptom. Ich glaube nicht an ein gesteuertes Chaos.“[10]
Politiker drücken sich etwas vorsichtiger aus. Vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) sprach der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier lediglich von „Geistern der Vergangenheit und […] neuen

9 Ich möchte betonen, dass die Russische Föderation meiner Ansicht nach natürlich das Recht hat, Gas an jeden zu verkaufen, der bereit ist, dafür gemäß einer vertraglichen Vereinbarung zu zahlen; und ist ein Handelspartner dafür bekannt, seine Rückstände nicht zu zahlen, ist es verständlich, dass Russland auf einer Vorauszahlung besteht. Die Ukraine und ihre Berater sind zu demselben Schluss gekommen. Kiew hat die erste Vorauszahlung am 6. Dezember 2014 geleistet und 378,22 Millionen US-Dollar für eine Milliarde Kubikmeter Gas überwiesen. Vgl. Russia’s Gazprom receives prepayment from Ukraine for gas supplies, Reuters, 6. Dezember 2014, unter: http://www.reuters.com/article/2014/12/06/us-ukraine-crisis-gas-idUSKCN0JK07D20141206.

10 Vladimir Orlov, Kak sobesednik na PIRy [Ein Gespräch über das PIR Center] in: Indeks Bezopasnosti, Nr. 110, Herbst 2014, S. 172, unter: http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14115643880.pdf.

Dämonen“,[11] doch was er damit meinte, war klar: Die Bedrohung durch „alte Geister“ ist heute sehr präsent. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenbergs Botschaft war ähnlich, aber weniger verschlüsselt: „Die NATO sucht keine Konfrontation mit Russland. […] Niemand will einen neuen Kalten Krieg.“[12]
Russlandexperten bleiben jedoch geteilter Meinung. Auch wenn Konsens darüber besteht, dass es keinen Kalten Krieg im Sinne desjenigen gibt, der zwischen 1948 und 1989 bzw. 1991 herrschte, wäre eine andere Art von Kaltem Krieg durchaus denkbar. Mark Kramer hebt drei wesentliche Unterschiede zu früher hervor: das Nichtvorhandensein einer alternativen Ideologie, die verglichen mit der Sowjetunion ungleich geringere militärische Macht der Russischen Föderation sowie das Wesen der russischen Gesellschaft: Die Sowjetunion war eine geschlossene Gesellschaft, die Russische Föderation ist es nicht. Strobe Talbott ist der Ansicht, dass sich dieser neue „Kalte Krieg“ um den „großrussischen Chauvinismus“ dreht. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges übe Russland auch heute eine „strenge Aufsicht“ über seine Nachbarn (damals die der Sowjetunion) aus, obwohl Fjodor Lukjanow auch wichtige Unterschiede festgestellt hat, nämlich die Tatsache, dass diese Aufsicht nicht auf Abschreckung basiere und keine globalen Ambitionen verfolge. Dennoch kommt Lukjanow zu dem Schluss, dass in den bilateralen Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und dem Westen ein neuer Kalter Krieg auszumachen sei.[13]
Die beiden Modelle unterscheiden sich in erster Linie hinsichtlich ihres politischen Systems. Das eine ist liberal, das andere nicht. Im Zentrum der Politik des einen stehen das Individuum und seine Rechte, bei dem anderen ist das nicht der Fall. Im einen herrscht Rechtsstaatlichkeit, im anderen größtenteils nicht. Wenn illiberale Regierungen gewisse rechtsstaatliche Elemente aufweisen, dienen diese entweder als Lippenbekenntnis der übrigen Welt gegenüber oder sie sind dazu gedacht, sich innerhalb der Weltwirtschaft zu positionieren, indem sie Investitionen anlocken und die für den Handel auf dem Weltmarkt notwendigen Bedingungen schaffen. Und obwohl auch ein liberaler Staat in das Leben des Einzelnen eingreifen muss – zum einen, um die Sicherheit und das Überleben des Staates zu gewährleisten, zum anderen, um den Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich bestimmter Dienstleistungen gerecht zu werden –, unterscheiden sich die Grundlagen eines solchen Eingriffs stark voneinander. Das Verständnis von der Funktion des Staates tendiert in illiberalen bzw. autoritären oder diktatorischen Systemen zunehmend

11 Auswärtiges Amt, Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 27. September 2014, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927_69_Generalversammlung_VN.html.

12 North Atlantic Treaty Organization, NATO: a unique Alliance with a clear course. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Marshall Fund, Brüssel, 28. Oktober 2014, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114179.htm.

13 Vgl. Čego chočet Putin? Eksperty iz Rossii, SŠA i Evropy otvečajut na voprosy The New Times [Was will Putin? Experten aus Russland, den USA und Europa beantworten Fragen der New Times], in: The New Times, 10. November 2014, unter: http://www.newtimes.ru/articles/detail/89422.

zu einem *Etatismus*, der es den Regimen ermöglicht, die Gesellschaft zu kontrollieren und somit die eigene Macht längerfristig zu erhalten. Worauf es jedoch ankommt, sind nicht nur bestimmte Prinzipien, sondern auch gute Regierungsführung, wozu auch ein relativ geringes (oder zumindest abnehmendes) Ausmaß an Korruption gehört. Das Bekenntnis zur Demokratie reicht nicht aus, massive Defizite in der Regierungsführung aufzuwiegen. Für viele Menschen, so auch für die Ukrainer, beweist Demokratie ihre Überlegenheit im Alltag.

Jedoch gibt es einen wichtigen Unterschied zwischen der gegenwärtigen Situation und der Rivalität des Kalten Krieges – zumindest vorläufig. Es existiert zwar ein alternatives System, jedoch ist seine Ideologie nicht auf Expansion ausgerichtet, jedenfalls bis jetzt nicht. Dies mag an einer realistischen Einschätzung der internationalen Machtverhältnisse und an der geringen „Attraktivität" solcher Regime liegen. Die Konsequenz wiederum könnte ein Minderwertigkeitskomplex und damit auch ein aggressives Verhalten auf internationaler Ebene sein. Das liberale Modell ist aus vorangegangenen Konflikten zwar nicht als Sieger hervorgegangen, es ist aber doch zweifellos das dominierende Modell, auch wenn manchmal behauptet wird, eine liberale Ordnung sei nicht geeignet, die Aufgaben zu bewältigen, denen ein Staat heutzutage gegenübersteht. Auch wenn das „illiberale Modell"[14] (und seine vielen Varianten) von niemandem propagiert wird, stellt es doch eine Option dar. Vor allem China (aber auch einige andere Staaten wie z.B. die Türkei und Vietnam) scheint eine praktikable Alternative anzubieten: die Kombination aus hohem Wirtschaftswachstum und autoritärer Politik.[15] Zweifellos übt diese Kombination auf einige Machthaber, die ihre Macht bewahren wollen, einen gewissen Reiz aus. Russland mag durchaus dazu gehören. Jedoch beruht sein Wirtschaftswachstum – im Gegensatz zu China – auf Produkten, die wenig Gewinn abwerfen, und auf Rüstungsexporten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine alternative Organisationsform der Gesellschaft in der Entstehung begriffen ist, die zwar keine umfassende Alternative darstellt und auch nicht aktiv versucht, ihren Einfluss auszuweiten, langfristig aber Schwierigkeiten haben könnte, neben einem anderen System zu bestehen. Deshalb rührt unser Eindruck, dass die gegenwärtige Koexistenz nicht zu einem dem Kalten Krieg ähnlichen Szenario führen wird, nicht daher, dass es kein alternatives Modell gäbe, sondern daher, dass dieses

---

14 Der von Fareed Zakaria geborgte und in der politikwissenschaftlichen Literatur heutzutage häufig verwendete Begriff „illiberal" ist ein Euphemismus. Mit ihm sind eigentlich verschiedene Formen autoritärer politischer Systeme gemeint. Vgl. Fareed Zakaria, The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad, New York 2007 (überarbeitete Ausgabe).

15 Ich warne davor, dies auf Staaten auszuweiten, die von ihrem Reichtum an natürlichen Ressourcen profitieren. Diese Staaten profitieren von Marktlagengewinnen, u.a. weil der Wert natürlicher Ressourcen und von Treibstoffen eher zunimmt. Aufgrund des als „Ressourcenfluch" bekannten Phänomens könnte dies vielmehr die Modernisierung und ökonomische Diversifikation beeinträchtigen.

nicht auf Expansion angelegt ist. Stattdessen könnte es zu einer friedvollen, aber dauerhaften Rivalität kommen.

Ein weiterer Unterschied zum Kalten Krieg besteht darin, dass militärische Stärke und die Anwendung von Gewalt in den gegenwärtigen konfrontativen Beziehungen keine zentrale Rolle spielen. Dies mag verschiedene Gründe haben, z.B. die offensichtliche Überlegenheit einer der beteiligten Parteien in diesem Wettbewerb oder die Erfahrungen des Kalten Krieges, der die Menschheit mindestens einmal an den Rand der atomaren Vernichtung geführt hat, oder auch die Tatsache, dass andere Bereiche geeignetere Mittel für den Austrag der Rivalität zu bieten haben. Nicht zuletzt spielt sicher auch die Tatsache eine Rolle, dass Staaten dazu neigen, sich auf ihre komparativen Vorteile zu verlassen. Obwohl die Russische Föderation zurzeit ein ambitioniertes militärisches Modernisierungsprogramm durchführt, ist sich Moskau durchaus darüber im Klaren, dass Streitkräfte in diesem Konflikt mit anderen Machtzentren der Welt keine entscheidende Rolle spielen. Jedoch hat Moskau seine komparativen Vorteile gegenüber anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, einschließlich der Ukraine, deutlich erhöht.

Es gibt einen weiteren Grund, warum es verlockend ist, eine Parallele zum Kalten Krieg zu ziehen. Viele führende Politiker unserer Zeit sind während des Kalten Krieges aufgewachsen. Der Kalte Krieg ist ein gemeinsamer Bezugspunkt, und die Versuchung liegt nahe, Parallelen zum Kalten Krieg zu ziehen. Die Versuchung ist sogar noch größer, wenn es gewisse Ähnlichkeiten gibt. Beides zusammen genommen – der Umstand, dass der Kalte Krieg in nicht allzu ferner Vergangenheit liegt und dass viele Akteure ihn immer öfter als Bezugspunkt für die Interpretation ihres Handelns benutzen – kann dazu führen, dass das Bild einer „dem Kalten Krieg ähnlichen" Situation entsteht.[16]

Ein grundlegender Unterschied zwischen der russischen und der westlichen Bewertung des Konflikts besteht hinsichtlich der *Gründe* für die gegenwärtige Situation. In Russland wird gerne gefragt: *„Kto vinovat?"* – „Wer ist schuld?" Russland betrachtet die Welt als einen Ort, an dem die einen – vornehmlich der Westen bzw. die NATO, beide angeführt von den USA – ständig die Interessen der anderen verletzen. Der russische Präsident formulierte dies in seiner Rede vor dem Waldai-Klub folgendermaßen: „Ein einseitiges Diktat und das Aufzwingen eigener Modelle führen [...] statt zur Lösung von Konflikten zu deren Eskalation; statt zu souveränen, stabilen Staaten zur zunehmenden Ausbreitung von Chaos."[17] Der russische Außenminister Ser-

16 Es überrascht nicht, dass ein einflussreicher russischer Kommentator bereits von einer Parallele zum Kalten Krieg spricht, während westliche Experten noch die wichtigsten Unterschiede zwischen der heutigen Zeit und derjenigen des Kalten Krieges hervorheben. Siehe Aleksandr Prochanov, Zdravstvui, cholodnaja voina! [Guten Tag, Kalter Krieg!], in: Zavtra, 7. August 2014, unter: http://www.zavtra.ru/content/view/ zdravstvuj-holodnaya-vojna.

17 Prezident Rossii [Der Präsident Russlands], Zasedanie Meždunarodnogo diskussionnogo kluba „Valdaj" [Tagung des Internationalen Diskussionsklubs „Valdaj"], Sotschi, 24. Oktober 2014, unter: http://www.kremlin.ru/transcripts/46860; eine englische Fassung findet

gei Lawrow bekräftigte diese Auffassung und erklärte: „Die Politik von Ultimaten, die Philosophie der Überlegenheit und der Dominanz entsprechen nicht den Anforderungen des 21. Jahrhunderts und treten in Widerspruch zu den objektiven Prozessen der Formierung eines polyzentrischen, demokratischen Weltsystems.“[18] Russland stellt auch die Urteilskraft des Westens in Frage, wie eine weitere Rede von Außenminister Lawrow verdeutlicht: „Mir scheint, dass es für unsere westlichen Partner Zeit ist, die einfache Wahrheit anzuerkennen, dass sie kein Monopol auf die Wahrheit haben.“[19] Für die Russische Föderation ist die Ukraine daher zwar ein Kampfplatz, nicht aber der eigentliche Gegenstand der Rivalität. Dieser ist vielmehr die Orientierung der Länder in verschiedenen Teilen der Welt, vor allem jedoch von Ländern in Russlands Nachbarschaft, darunter auch Staaten, die Teil der Sowjetunion waren. Russland hält einen weiteren Verlust seines Einflusses für inakzeptabel und tut sein Möglichstes, um diesen aufzuhalten. Moskau befürchtet, vielleicht zu Recht, dass ein weiterer Rückgang seines Einflusses auf lange Sicht Russlands Stellung im internationalen System bedrohen könnte. Eine robuste Rhetorik, gefolgt – falls notwendig – von robusten Aktionen, könnte Russland dabei helfen, seine Schwächen in globalen Prozessen zu kompensieren.

Die Rolle Europas in der internationalen Sicherheit

Während des Kalten Krieges war Europa das Zentrum eines globalen Konflikts und damit ein Sicherheitsimporteur. Westeuropa importierte seine Sicherheit aus den USA, Osteuropa aus der Sowjetunion – eine Interpretation, die allerdings davon abhängt, ob wir die Sowjetunion als europäischen Staat betrachten oder nicht. Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde Russland rasch zu einem Sicherheitsexporteur, der zunächst zur Stabilisierung seiner Nachbarn und – wenig später – auch weiter entfernter Gebiete beitrug. Parallel dazu nahm Europas Bedarf an militärischer Stärke zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit jäh ab. Trotz der bewaffneten Auseinandersetzungen, einschließlich der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien (aus denen später internationale Konflikte wurden) und im Kaukasus, hat sich die Sicherheitsperzeption der großen Mehrheit der Bevölkerung in Europa im Vergleich zum Kalten Krieg verbessert. Die Streitkräfte wurden verkleinert, militärische Anschaffungen zurückgestellt und Europa machte – wie einige Kom-

---

sich in: President of Russia, Meeting of the Valdai International Discussion Club, Sotschi, 24. Oktober 2014, unter: http://eng.kremlin.ru/news/23137.

18 Außenministerium der Russischen Föderation, Rede des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf der 69. UNO-Generalversammlung, New York, 27. September 2014, unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cfd40/3f07371f47ec148b44257d63002275ad!OpenDocument.

19 Außenministerium der Russischen Föderation, Rede und Fragebeantwortungen des Außenministers Sergej Lawrow beim Ersten Forum für junge Diplomaten der GUS-Länder, Moskau, 25. April 2014, unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cfd40/f8b0591eb25a3d9b44257d740025f0db!OpenDocument.

mentatoren es nannten – einen strategischen Urlaub. Es gab auch Ausnahmen, vor allem jene Staaten, die traditionell eine Rolle in der militärischen Machtprojektion gespielt hatten, wie z.B. Frankreich und Großbritannien, aber auch diejenigen Staaten, die die Zeit des Nichtvorhandenseins einer Bedrohung für Modernisierungsmaßnahmen nutzten, so wie die Niederlande und zuletzt auch Russland, und schließlich die Staaten mit einem Rest an externen Bedrohungswahrnehmungen, darunter einige der baltischen Staaten und Polen.

Obwohl eine Reihe bewaffneter Konflikte gezeigt hat, dass die militärische Sicherheit in Europa nicht gänzlich irrelevant geworden ist, wurden daraus kaum Konsequenzen gezogen. Für die meisten europäischen Länder stellte nicht einmal der Krieg zwischen Russland und Georgien einen Weckruf dar. Die europäischen Staaten konnten sich auf den Umstand berufen, dass Georgien die Kampfhandlungen am 7. August begonnen hatte und sich Russlands Durchsetzungsvermögen ohnehin auf das frühere Sowjetgebiet beschränkte. Die NATO trug zweifellos zu einer Sicherheitsperzeption bei, die vielen europäischen Staaten das Gefühl vermittelte, dass Sicherheit ohne größere Investitionen in ihre Verteidigung zu haben war. Zudem waren höhere Verteidigungsausgaben angesichts der aufeinanderfolgenden Finanz-, Banken- und Wirtschaftskrisen, die sich zu einer sozialen Krise in Europa entwickelten, keine realistische Option. Die Ukraine hat für das erforderliche Adrenalin gesorgt und dazu geführt, dass die erneute Relevanz militärischer Sicherheit allgemein anerkannt wird: Auch wenn militärische Sicherheit weder der einzig relevante noch der entscheidende Faktor ist, kann sie nicht ignoriert werden.

Wird Europa nun im Bereich der militärischen Sicherheit aktiv werden, und wenn ja, was wird es tun? Der Druck hierzu kommt aus zwei Richtungen: 1. Mehrere Staaten fühlen sich durch die Bedrohung der territorialen Integrität der Ukraine gefährdet. Sie befürchten verständlicherweise, dass die Ukraine nur der erste Schritt einer ganzen Reihe von russischen Territorialansprüchen sein könnte. Bestätigt wurden diese Befürchtungen durch Aussagen populistischer russischer Politiker wie Wladimir Schirinowski und durchgesickerte Protokolle bilateraler Gespräche (zwischen Petro Poroschenko und Wladimir Putin sowie zwischen Poroschenko und EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso). 2. Die Vereinigten Staaten nutzten die Gelegenheit, diejenigen Staaten, die sich am besorgtesten zeigten, zu beruhigen. Gleichzeitig mahnten sie die NATO-Mitgliedstaaten, ihr Widerstreben, angemessen in ihre Verteidigung zu investieren, aufzugeben, und riefen sie dazu auf, ihr Engagement zu verstärken.

Was als nächstes passieren wird, ist unklar. Die baltischen Staaten und Polen könnten von der starken symbolischen Anbindung ihrer Verteidigung an diejenige der USA profitieren. Eine solche Rückversicherung würde signalisieren, dass die NATO und alle ihre Mitglieder ihre Verpflichtungen ernst nehmen, also auch Artikel 5 des Washingtoner Vertrags. Auch wenn es nur schwer vorstellbar ist, dass Russland die Machtverhältnisse so falsch ein-

schätzt, dass es ein NATO-Mitglied direkt herausfordern würde, könnte eine solche Botschaft für verschiedene Empfänger durchaus notwendig sein. Wichtig ist: 1. Die politische und militärische Führung Russlands muss an die geographischen Grenzen ihres Aktionsradius erinnert werden. 2. Das politische Establishment der USA und die amerikanische Bevölkerung müssen daran erinnert werden, dass Amerika eine Verpflichtung gegenüber seinen europäischen Verbündeten hat. Dies ist vor allem wichtig nach 15 Jahren, in denen militärische Sicherheit in Europa als selbstverständlich betrachtet wurde, sowie angesichts von Behauptungen, dass die USA während der zweiten Amtszeit von Präsident Barack Obama Einsparungen vorgenommen haben. 3. Anderen NATO-Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerung – darunter auch diejenigen Länder, die sich von Russland direkt bedroht fühlen – muss das Gefühl der Unsicherheit genommen werden. Es mag etwas weit hergeholt sein zu vermuten, dass die Rückversicherungspolitik der USA vom Frühjahr 2014 und die Forderung Washingtons, die europäischen NATO-Hauptstädte sollten ihre Verteidigungsverpflichtung verstärken bzw. bestehenden Verpflichtungen nachkommen, seien direkt miteinander verknüpft. Jedoch wäre es für jeden einzelnen Mitgliedstaat äußerst schwierig gewesen zu bestreiten, dass die Bündnissolidarität höhere Verteidigungsausgaben und Anschaffungen erfordert. Verteidigungsökonomen könnten zu dem Schluss gelangen, dass der Aufruf an die NATO-Mitglieder, mindestens zwei Prozent ihres BIP für die Verteidigung auszugeben, wirkungslos ist, da dies nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit führt. Der symbolische Wert eines verstärkten Engagements im Bereich der Verteidigung mag jedoch für die oben genannten Adressaten wichtig sein.

Die weiteren Entwicklungen sind recht leicht vorherzusagen, vor allem, wenn wir von zwei alternativen Szenarien ausgehen. 1. Wenn Russland seine revisionistische Haltung beibehält oder sich eine andere ernstzunehmende Bedrohung am Horizont abzeichnet, wird die erklärte Solidarität der NATO bestehen bleiben und der Zusammenhalt der Allianz wird nicht unter der deutlichen Reduzierung der Truppen in Afghanistan leiden. Die NATO würde von einem „neuen Kitt“ zusammengehalten, der über Worte hinausgeht. Das könnte auch bedeuten, dass die Mitgliedstaaten nur in einzelnen Bereichen den Verpflichtungen hinterherhinken, die sie auf dem Gipfeltreffen in Wales im September 2014 eingegangen sind. 2. Falls sich die Ukraine-Krise jedoch als einmalige Episode in der europäischen Sicherheit herausstellen sollte, werden mehrere Mitgliedstaaten einen Vorwand finden, ihren Verpflichtungen nur zögerlich nachzukommen, und die alte Debatte über die Lastenverteilung wird erneut entbrennen.

Es ist unbedingt erforderlich, dass die NATO als Forum für den politischen Austausch erhalten bleibt. Dafür gibt es mehrere Gründe. Ich möchte an dieser Stelle nur einen davon hervorheben, der mit der Ukraine-Krise zu tun hat. Diese Krise hat gezeigt, dass einige NATO-Mitgliedstaaten den Verzicht auf Investitionen in ihre Sicherheit extrem weit getrieben haben. Es seien nur die-

jenigen Länder erwähnt, die die Entschlossenheit des Westens in seiner Reaktion auf die russische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine schwächen wollten. Dies mag eher ein Problem für die Europäische Union sein. Da jedoch vier dieser Staaten auch NATO-Mitglieder sind, könnte es wichtig sein, die unterschiedliche Mitgliedschaft und die Präsenz der USA in den NATO-Foren zu nutzen, um sich dieses Themas anzunehmen. Die USA sind einer der wenigen internationalen Akteure, die auf Staaten wie die Tschechische Republik, Ungarn, Italien und die Slowakei Druck ausüben können.

Unabhängig davon, welches der beiden Szenarien tatsächlich eintreten wird, können wir davon ausgehen, dass der militärischen Sicherheit in Europa in Zukunft größere Relevanz zukommen wird und die entsprechenden Foren an Bedeutung gewinnen werden. Die Ukraine-Krise hat deutlich gemacht, dass die Europäische Union in militärischer Hinsicht bestenfalls virtuell relevant ist und schlimmstenfalls gar nicht. Die Europäische Union hat sich immer wieder auf ihre Stärken verlassen, die von Sanktionen bis zur endlosen (und gelegentlich erfolgreichen) Suche nach Kompromissen am Verhandlungstisch reichen.

Die USA und Westeuropa waren sich zwar darüber einig, dass es inakzeptabel war, die territoriale Integrität eines Staates zu untergraben. Die Interpretation des russischen Vorgehens und die Reaktionen darauf fielen jedoch unterschiedlich aus. Der Westen hatte gute Gründe, vorsichtig zu sein. Während der letzten 25 Jahre hatte er sich durchaus für das Recht auf Selbstbestimmung und die Gründung neuer Staaten auf dieser Basis eingesetzt und dabei der Achtung territorialer Integrität und der Unverletzlichkeit von Grenzen weniger Bedeutung beigemessen. Damit schuf er ein Ungleichgewicht zwischen Grundprinzipien des Völkerrechts. Der Dekalog der Schlussakte von Helsinki – Grundlage und wichtigstes Dokument der OSZE – wurde widersprüchlich angewandt. Der Westen konnte sogar gute Argumente für diesen Ansatz vorbringen (repressive Regime, ethnische Säuberungen, gravierende Menschenrechtsverletzungen etc.). Wenn wir die Angelegenheit „wertneutral“ betrachten, wird deutlich, dass sämtliche Interventionen im Namen des Rechts auf Selbstbestimmung stattfanden. Jetzt muss der Westen einsehen, dass er einen gefährlichen Weg eingeschlagen hat. Es wäre besser gewesen, einen ausgewogenen Ansatz zu verfolgen, der das Prinzip der Selbstbestimmung mit dem Verbot der Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit eines Staates ausbalanciert. Vielleicht ist dies eine Lektion, die jetzt gelernt wird. Die Russische Föderation wird sich sicherlich keine Gelegenheit entgehen lassen, den Westen an das zu erinnern, was Außenminister Lawrow bereits wie folgt formuliert hat: Der Westen „verwirft das in der UN-Charta festgelegte demokratische Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und versucht, für alle zu entscheiden, was gut und was schlecht ist. Washington deklarierte offen sein Recht auf den einseitigen Einsatz von militärischer Stärke wo auch immer für die Verteidigung der eigenen Interessen. Militärische Interventionen wurden zur Norm,

und zwar trotz der Tatsache, dass alle in den letzten Jahren von den USA unternommenen Gewaltoperationen jammervoll endeten."[20] Auch wenn man darüber streiten kann, ob es die Anwendung von Gewalt selbst war, die zu den schwachen Ergebnissen geführt hat, oder die gescheiterten Bemühungen um den Friedensaufbau und die Staats- und Nationenbildung nach einem Konflikt, lässt sich die Behauptung nicht ganz von der Hand weisen, dass die souveräne Gleichheit und das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt in den letzten 15 Jahren nicht gerade gestärkt, sondern erheblich geschwächt wurden.

Als Russland die Krim in sein eigenes Hoheitsgebiet integrierte und dies mit einem Referendum legitimierte, empfanden viele dies sehr deutlich als illegal und als politisch inakzeptabel. Die USA sprachen sich konsequent gegen diesen Schritt aus: „Das am Sonntag auf der Krim abgehaltene rechtswidrige ‚Referendum' verstieß gegen die Verfassung und die Souveränität der Ukraine und wird nicht anerkannt werden. Die Krim gehört zur Ukraine. Nur ein einziger Teilnehmerstaat behauptet, dass dem nicht so sei",[21] sagte der US-Botschafter im Ständigen Rat der OSZE. Andere schwiegen oder äußerten sich zumindest nicht so deutlich. So mancher mag sogar der Ansicht gewesen sein, Russlands Vorgehen sei akzeptabel. Die Mehrheit der Bevölkerung der Krim sind ethnische Russen (58 Prozent), und es wurde ein Referendum abgehalten, das zwar nicht fair verlaufen sein mag, aber Fakten geschaffen hat. Argumentiert man, dass der Übergang der Kontrolle über die Krim auf Russland aufgrund geostrategischer Erfordernisse legitim war, wird auch klar, warum die Russische Föderation die vollständige souveräne Kontrolle über die Krim erlangen wollte. Infolge des Regierungswechsels in Kiew konnte sich Moskau nicht mehr sicher sein, dass der Pachtvertrag für den Marinestützpunkt in Sewastopol (der 2010 mit dem „Vertrag von Charkow" zwischen Präsident Janukowitsch und Präsident Medwedew bis 2042 verlängert worden war) weiterhin eingehalten werden würde. Russland hatte sich hier für einen anderen Ansatz als nach dem russisch-georgischen Krieg entschieden. Damals hatte es die staatliche Unabhängigkeit der Pseudostaaten Südossetien und Abchasien anerkannt. Nun hingegen nahm Russland die Krim und Sewastopol in die Russische Föderation auf. Dies zeigt deutlich, dass sich Russland darüber im Klaren war, dass es für die Anerkennung der Krim als unabhängiger Staat nicht mit internationaler Unterstützung rechnen konnte. Auch ist die Krim in historischer Hinsicht nicht mit Abchasien oder Südossetien vergleichbar, da sie vor nur 60 Jahren noch zur Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik gehört hatte und dort außerdem eine ethnisch russische Mehrheit lebt.

---

20 Rede des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf der 69. UNO-Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 18).

21 Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 (A) Absatz 6 der Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, Anlage 2.

Aus der Art und Weise, wie der Westen mit dem Thema Krim umgegangen ist, können wir etwas lernen. Die Versuche, die Russische Föderation versöhnlich zu stimmen (um nicht zu sagen zu beschwichtigen), erwiesen sich als erfolglos. Es ist jedoch verständlich, dass der Westen nicht unverhältnismäßig auf diese Herausforderung reagieren wollte – was unterschiedliche Interpretationen zulässt. Es ist ungewiss, ob eine solche relativ sanfte Reaktion dazu beigetragen hat, dass Russlands „Appetit" noch größer geworden ist und sich der Konflikt somit weiter zugespitzt hat.

Die Annexion der Krim ist nicht zu verstehen, wenn man sie lediglich als eine Steigerung vom Revisionismus zum Revanchismus ansieht.[22] Russlands Motive nachvollziehen zu können erfordert auch Empathie mit einem Land, das jeden einzelnen Quadratkilometer verloren hat, den es in den letzten drei Jahrhunderten gewonnen hatte. Ein Gebiet zu gewinnen oder wiederzugewinnen kann reizvoll sein, vor allem in jenen Teilen der Welt, die – um es mit Robert Cooper zu sagen[23] – im Paradigma der Moderne leben, in dem Souveränität große Bedeutung hat, Territorium Kontrolle bedeutet und Grenzen trennen. Die Russische Föderation lebt in diesem Paradigma und dies hat sich – so der französische Kommentator Dominique Moisi – infolge der Demütigungen der jüngsten Vergangenheit noch verschärft.[24] Putin hat die Uhr zurückgedreht und vielen Russen geholfen, ihren Stolz zurückzugewinnen. Das ist die Ursache seiner rapide steigenden Popularität, die ein Ausmaß erreicht hat, von dem die Politiker in etablierten Demokratien nur träumen können. Doch diese Popularität hat ihren Preis. Kurzfristig besteht er darin, dass Wladimir Putin und die Russische Föderation auf internationaler Ebene deutlich an Anerkennung eingebüßt haben.[25] Längerfristig, wenn alle Bevölkerungsschichten Russlands unter den Sanktionen zu leiden haben, könnte Putin an Popularität verlieren. Viele Beobachter im früheren Sowjetgebiet halten dies für den eigentlichen Zweck der westlichen Sanktionen: Die russische Regierung soll destabilisiert und ein Regierungs- oder Systemwechsel herbeigeführt werden. Ob dies eine wohlbegründete Sorge ist, Solidarität in der russischen Gesellschaft erzeugen soll oder als Symptom einer verletzten Psyche anzusehen ist, bleibt offen. Unzweifelhaft hallt das Zusammenwirken interner und externer Faktoren, die die sogenannten farbigen Revolutionen des letzten Jahrzehnts geschürt haben, immer noch nach (und wird teilweise von der rus-

22 Bereits 2009, kurz nach dem Fünftagekrieg vom August 2008, warnte Sergei Karaganow, dass „Russland die ihm in den 1990ern auferlegten ungünstigen Spielregeln ändern und sich von einem revisionistischen in einen revanchistischen Staat verwandeln könnte". Sergey Karaganov, The Magic Numbers of 2009, in: Russia in Global Affairs 2/2009, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_13036.

23 Vgl. Robert Cooper, The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-first Century, London 2004.

24 Vgl. Dominique Moisi, The Geopolitics of Emotion: How Cultures of Fear, Humiliation and Hope Are Reshaping the World, New York 2010.

25 Vgl. Pew Research Center, Global Attitudes and Trends, Russia's Global Image Negative amid Crisis in Ukraine. Americans' and Europeans' Views Sour Dramatically, 9. Juli 2014, unter: http://www.pewglobal.org/2014/07/09/russias-global-image-negative-amid-crisis-in-ukraine.

sischen Propaganda künstlich aufrechterhalten). Für die russische Regierung mag die Darstellung Russlands als Opfer dazu beitragen, dass sie von der Bevölkerung im eigenen Land unterstützt wird.
Einige Beobachter zeigten sich davon überzeugt, dass Russland sich mit der Annexion der Krim zufriedengeben und sich auf keine weiteren Abenteuer einlassen wird. Jedoch möchte die Bevölkerung eines Teils der Ostukraine ihren Status innerhalb der Ukraine ebenfalls neu verhandeln oder sogar der Russischen Föderation beitreten. Ersteres würde eine Dezentralisierung der Macht oder sogar die Umwandlung der Ukraine in eine Föderation erfordern. Wer im postmodernen Paradigma lebt und meint, eine Dezentralisierung sei kein großes Problem, sollte Folgendes beachten: 1. In Osteuropa gibt es keine einzige Föderation mit einer echten Dezentralisierung von Macht und einer nennenswerten finanziellen Autonomie der einzelnen Bestandteile. Die multinationalen „Föderationen" Ostmittel- und Osteuropas haben sich allesamt aufgelöst. Russland, das nach wie vor eine Föderation ist, betreibt eine Rezentralisierung von Macht und höhlt die Macht der Föderationssubjekte bei gleichzeitiger Stärkung der Regionen weiter aus. Dieser Prozess ist ein wesentlicher Bestandteil „virtueller Demokratie".[26] 2. In Osteuropa herrscht wenig Vertrauen in Versprechungen und verfassungsrechtliche Regelungen. Aus bitterer Erfahrung weiß die Bevölkerung, dass solche Versprechen und Regeln nur so lange Bestand haben, wie sich die politischen Machtverhältnisse nicht ändern und neuen Vereinbarungen Platz machen. 3. Dezentralisierung bedeutet einen Macht- und Ressourcenverlust für die Zentralgewalt. In einem Staat, der so hochgradig korrupt ist wie die Ukraine, würde ein solcher Vorgang bedeuten, dass den zentralen Behörden der köstlichste Nebeneffekt politischer Macht verloren ginge: die Möglichkeit der privaten Bereicherung. Wenn wir diese Faktoren zusammennehmen, wird deutlich, weshalb sich die Ukraine vehement gegen eine Dezentralisierung gewehrt hat. Das Thema Dezentralisierung (auch wenn sie keine Autonomie bedeutet) war bei dem Treffen des russischen und des ukrainischen Außenministers im April (im Beisein des US-Außenministers und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union) einer der umstrittenen Punkte und konnte erst im September 2014 geklärt werden, als man sich im Minsker Protokoll der Trilateralen Kontaktgruppe auf die „Durchführung einer Dezentralisierung der Macht" einigte. Das Thema ist jedoch offensichtlich nach wie vor umstritten, da die ukrainischen Verantwortlichen eine Implementierung der Bestimmung nicht begrüßen würden – erst recht nicht auf Grundlage einer solch unklaren Formulierung.
Es ist wichtig sich vor Augen zu führen, dass das Angebot einer begrenzten Selbstverwaltung, das die Ukraine den Menschen in Donezk und Luhansk machte, äußerst vage war und zudem schlecht kommuniziert wurde. Kiew schreckte davor zurück, die Notwendigkeit einer Machtdezentralisierung zu

26 Vgl. Andrew Wilson, Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World, New Haven 2005.

akzeptieren, den betreffenden Gebieten einen Sonderstatus zuzugestehen und Russisch als Amtssprache neben dem Ukrainischen anzuerkennen. Außerdem wurden die den beiden Regionen unterbreiteten „Angebote“ international sehr schlecht kommuniziert. Viele Menschen weltweit sahen daher nur die Toten in der Ostukraine (dem Donezbecken oder „Donbass“) und nicht die Versuche, den Konflikt mit politischen Mitteln zu lösen. Auch die ukrainischen Streitkräfte machten einen schwachen Eindruck. Probleme mit der Ausrüstung und Mängel in der Grundausbildung waren allzu offensichtlich. Sie haben auch gezeigt, dass die jüngsten Versuche der Ukraine, ihre Verteidigung zu reformieren, infolge von Korruption und ineffektivem Management größtenteils gescheitert sind. Darüber hinaus erweckte die Ukraine den Eindruck, dass ihr die Zahl ihrer eigenen Toten und das Ausmaß an Zerstörung gleichgültig waren. Ich bin daher versucht, den Krieg der Ukraine im Donbass als „Schukow’schen“ Krieg zu bezeichnen. Bekanntermaßen kümmerten Marschall Schukow die Verluste der Roten Armee sowohl am Chalchin-Gol als auch in der Schlacht um Berlin herzlich wenig. Erfolg auf dem Schlachtfeld kann zwar manchmal eine große Zahl von Opfern – auch unter Zivilisten – sowie die Zerstörung von Infrastruktur und Eigentum rechtfertigen, doch war dies im Donbass-Feldzug der Ukraine nicht der Fall. Es ist unwahrscheinlich, dass Kiew die Absicht hatte, Donezk und Luhansk zu zerstören, wenn es darauf hoffte, die souveräne Kontrolle über diese Gebiete beizubehalten.

Kiews Entscheidung, die abtrünnigen Oblaste Donezk und Luhansk nicht länger finanziell zu unterstützen und die Beziehungen zu ihnen abzubrechen,[27] mag für viele Ukrainer emotional belastend sein. Jedoch ist dadurch eine Situation entstanden, in der die Russische Föderation mehr Verantwortung für die Region übernehmen muss. Die Ukraine hat somit Donezk und Luhansk Russland in die Arme getrieben. Mit diesem Schritt hat erstmals die Ukraine Russland eine Falle gestellt – anstatt umgekehrt. Moskau steht nun vor der Wahl, die russische Souveränität auf die Oblaste Donezk und Luhansk auszuweiten oder sie lediglich zu unterstützen. Entscheidet Russland sich für die erste Option, gewinnt es zwar ein Territorium hinzu, wird aber kaum der Kritik entgehen können, eine imperialistische Politik zu betreiben. Wählt es die zweite Möglichkeit, muss Russland die Verantwortung für die Kosten übernehmen, die vom gegenwärtigen Haushaltsdefizit bis zum wirtschaftlichen Wiederaufbau reichen. Unklar ist jedoch, ob die Ukraine strategisch langfris-

27 Vgl. Ukraine scraps human rights treaty for rebel areas, cuts services, freezes banks, 16. November 2014, in: RT.com, unter: http://rt.com/news/205919-ukraine-bockade-rebel-areas. Genauer gesagt hatten der Präsident und die Regierung der Ukraine beschlossen, keine Sozialleistungen mehr an diejenigen Einwohner der (außerhalb der Kontrolle der Regierung in Kiew befindlichen) Gebiete Donezk und Luhansk zu zahlen, die sich nicht bis zum 31. Dezember 2014 in einem Gebiet registrieren lassen, das von der ukrainischen Regierung kontrolliert wird. Siehe Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine, 15. Dezember 2014, Absatz 34, S. 8, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_eighth_report_on_Ukraine.pdf.

tig plant, Donezk und Luhansk mitsamt der mit ihnen verbundenen Probleme „loszuwerden“, oder ob sie die beiden Gebiete nur für die Wahlen im November bestrafen will, bei denen die Separatisten an die Macht gekommen waren. Falls Kiew eine langfristige Strategie verfolgt, wird es seine militärischen Operationen einstellen und akzeptieren müssen, dass diese Gebiete faktisch verloren sind.

Sanktionen: eine Botschaft, die eine militärischer Konfrontation vermeidet

In den Reaktionen des Westens auf die Entwicklungen in der Ukraine sind Unterschiede zwischen den USA und der EU deutlich geworden, die leicht zu erklären sind. Die USA bedient sich eines anderen Sortiments an Strategien und vertraut eher auf Zwangsmaßnahmen als die EU. Sanktionen spielen in der US-Politik eine wichtige Rolle und werden regelmäßig angewendet. Die EU hat zwar in vielen Fällen ebenfalls Sanktionen verhängt, erweckt dabei jedoch stets den Eindruck, sie würde lieber darauf verzichten. Dahinter verbirgt sich ein entscheidender Unterschied: Die EU ist ein Handelsblock, und mehr als 40 Prozent ihres Gesamt-BIP stammt aus dem Außenhandel. Für die USA beträgt dieser Anteil lediglich 15,7 Prozent.[28] Darüber hinaus ist Russland für Europa ein wichtiger Handelspartner, nicht nur für den Import von Erdöl und Erdgas und als Absatzmarkt für hochwertige westeuropäische Erzeugnisse, sondern auch als wichtiger Investitionsmarkt – auch wenn dies von Staat zu Staat variiert. Für die EU ist Russland also als Handelspartner deutlich wichtiger als für die USA.
Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ihre Sanktionen schrittweise verhängt, wodurch es der Russischen Föderation möglich war, entweder Maßnahmen zur Deeskalation des Konflikts zu ergreifen oder Gegensanktionen einzuführen. Die EU-Sanktionen bestanden aus einer Kombination von 1. Maßnahmen gegen Mitglieder der russischen Regierung und der Wirtschaftselite, darunter Einreiseverbote und das Einfrieren von Bankkonten (was später auch gegen die Separatisten in Donezk und Luhansk eingesetzt wurde); 2. Handelsbeschränkungen; 3. Investitionsverbote, begleitet von Restriktionen für den Technologietransfer. Diese Maßnahmen wurden, abhängig von den jeweiligen nationalen Interessen, nicht von allen Mitgliedstaaten unterstützt. So taten sich Großbritannien und Luxemburg mit Sanktionen im Bankensektor schwer, Frankreich mit Handelssanktionen, u.a. dem Export von Militärgütern, und insbesondere mit dem Verbot der Lieferung von zwei Mistral-Hubschrauberträgern. Deutschland – wo mehr als 6.000 Firmen ansässig sind, die mit Russland Geschäfte machen – hatte Probleme mit den Handels- und Investitionssanktionen. Und nicht zuletzt waren einige Staaten ganz all-

28 Vgl. Eurostat, EU 28 exports and imports as a percentage of GDP by year (2013), unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:EU_28_imports_and_exports_as_a_percentage_of_GDP_by_year.png.

gemein skeptisch, ob Sanktionen überhaupt in irgendeiner Weise ihren Zweck erfüllen würden. Am deutlichsten formulierte dies der ungarische Premierminister, der die Sanktionen gegen Russland als „Schuss ins eigene Knie“ bezeichnete.[29] Natürlich wurde Premierminister Viktor Orbán von seinen Partnern davor gewarnt, die Solidarität innerhalb der EU zu schwächen, was ihm nur erneut die Möglichkeit gab, einen Streit mit der EU vom Zaun zu brechen. Es ist ganz offensichtlich, dass eine Reihe von EU-Staaten die Sanktionen gegen Russland nur ungern unterstützen. Interessanterweise handelt es sich dabei nicht um diejenigen Staaten, die zu den Hauptverlierern der Sanktionspolitik gehören. Zusätzlich zu seiner rhetorischen Opposition stellte Ungarn sogar seine „umgekehrten“ Gaslieferungen an die Ukraine ein und versuchte, Bedingungen für seine Solidarität mit den Sanktionsmaßnahmen der EU zu stellen. Die Tschechische Republik hatte ein anderes Problem. Präsident Miloš Zeman hat eine gewisse „Prädisposition“ dafür, die Haltung der Russischen Föderation zu unterstützen. Der Gesamtschaden für den EU-Handel bis Mitte November 2014 wurde auf rund fünf bis sechs Milliarden Euro geschätzt, bestimmte Wirtschaftsbereiche und Staaten litten jedoch besonders darunter.

Die Russische Föderation hat im Gegenzug eigene Sanktionen eingeführt. Die russischen Gegensanktionen, wie etwa das Importverbot für Agrarprodukte, hat einige EU-Mitgliedstaaten – darunter Polen und Litauen – schwer getroffen. Die meisten Staaten haben jedoch nicht versucht, die Sanktionen zu unterlaufen, sondern sich darum bemüht, ihre Verluste mit Hilfe des dafür geschaffenen EU-Fonds zu kompensieren. Die russischen Sanktionen waren eher begrenzt, was angesichts der asymmetrischen Wirtschaftskraft beider Seiten und Russlands Abhängigkeit von westlichen Märkten, Investitionen und Technologien verständlich ist. Die Einführung der russischen Sanktionen wurde von an die eigene Bevölkerung gerichteten Beteuerungen begleitet, die westlichen Sanktionen würden dem Land keinen Schaden zufügen und die Produktion und Innovation im Inland sogar beflügeln. Ungeachtet dieser Propaganda wurde rasch deutlich, dass die russische Wirtschaft langfristig in Schwierigkeiten geraten wird. Die ersten Warnsignale kamen aus dem russischen Bankensektor und von großen Unternehmen, die ihre Finanzen nicht ohne den Zugriff auf ausländische Ressourcen verwalten konnten. Sie wandten sich an die Regierung um Hilfe. Der Staat hatte keine andere Wahl als finanzielle Unterstützung zu leisten, die aus Rücklagen und der staatlichen Rentenkasse bezahlt wird. Die Regierung hat auch eine Erhöhung der Einkommenssteuer in Betracht gezogen, die derzeit mit 13 Prozent sehr niedrig ist. Die Russische Föderation hat es sorgfältig vermieden, Sanktionen zu verhängen, die allzu schmerzhaft gewesen wären, wie etwa die Schließung des russischen Luftraums für ausländische Fluglinien oder die Einstellung des Exports von Öl und Gas. Moskau hatte kein Interesse an einem Sankti-

29 Orbán: Russian Sanctions „Shot in Our Own Leg“, in: Hungary today, 18. August 2014, unter: http://hungarytoday.hu/cikk/orban-russian-sanctions-shot-leg.

onswettlauf oder daran, denjenigen im Westen, die weitere Sanktionen gegen Russland verhängen wollten, noch mehr Argumente zu liefern. Russische Unternehmen reagierten auf die Sanktionen, indem sie versuchten, größtmöglichen Gewinn aus der Situation zu schlagen. Eine russische Ölfirma bat die Regierung, ihr mit über 40 Milliarden US-Dollar unter die Arme zu greifen, bevor sich herausstellte, dass sie über 25 Milliarden Dollar in ihrem Bestand hatte. Die Preise für einige Lebensmittel stiegen in mehreren Regionen sprunghaft an. Um dem entgegenzuwirken, zog die Regierung die (vorübergehende) Einführung von Preiskontrollen für bestimmte sozial wichtige Produkte in Erwägung. Zum aktuellen Zeitpunkt (November 2014) ist dies jedoch noch nicht geschehen.

Die russische Wirtschaft hat aus einer ganzen Reihe von Gründen Schaden genommen. Der Umstand, dass russische Unternehmen und Banken Schwierigkeiten bei der Refinanzierung von Krediten haben, hat die Kreditwürdigkeit der Russischen Föderation herabgesetzt und den Rubel ins Schlingern gebracht. Der Wertverlust der russischen Währung hält kontinuierlich an. Dies hat einerseits zu einer zunehmenden Inflation geführt, wodurch Importe teurer wurden. Andererseits könnte sich ein schwacher Rubel langfristig positiv auf die russischen Exporte auswirken. Der starke Verfall des Rohölpreises – der auf eine anhaltende Phase relativ niedriger Öl- (und somit auch Gas-) Preise hindeuten könnte – wird die Ertragskraft einiger großer russischer Unternehmen verringern, wodurch auch die Steuerbasis schrumpft. Zwar versicherte Präsident Putin, dass die Nation genügend Ausdauer habe, um dem Sturm zu trotzen. Aufgrund des Dollaranstiegs war der Ölpreis höher als der russische Haushaltsplan für 2014 im ersten Halbjahr erwartet hatte, sodass der jetzige niedrige Preis keine Korrekturen erfordere.[30] Langfristig könnte die Lage jedoch kritisch werden, da die Kosten für die Ölproduktion in Russland wesentlich höher sind als in Ländern wie z.B. Saudi-Arabien. Bei seiner jährlichen Pressekonferenz im Dezember 2014 wiederholte der russische Präsident noch einmal, dass die Ölpreise aufgrund des Anwachsens der Weltwirtschaft wieder ansteigen würden und Russland daher hoffe, eine schwierige Phase „überbrücken" zu können, die ein paar Jahre dauern könnte.[31]

Manche halten die EU-Sanktionen für unzureichend und betrachten ihre schrittweise Einführung als Fehler. Jedoch war es gerade diese schrittweise Einführung, die der Russischen Föderation Gelegenheit zu der Erkenntnis ge-

30 Vgl. Putin: Economic Blockade of E. Ukraine „a big mistake", in: RT.com, unter: http://rt.com/news/205931-g20-putin-press-conference. Bei der Pressekonferenz in Brisbane nach Abschluss des G20-Gipfeltreffens am 16. November 2014 spielte Präsident Putin die Auswirkung fallender Ölpreise herunter. Dennoch zieht die russische Regierung immer öfter Maßnahmen in Betracht, mit denen Gelder und Ressourcen verfügbar gemacht werden könnten, um den Lebensstandard der russischen Bevölkerung zu sichern. Indirekt gab Präsident Putin dies bei derselben Pressekonferenz zu, indem er ankündigte: „Wir werden sehen, was nächstes Jahr geschieht. Wenn es so weitergeht, werden wir unsere Ausgaben korrigieren, aber das wird unsere sozialen Verpflichtungen nicht berühren." Zitiert nach: ebenda.

31 Vgl. President of Russia, News conference of Vladimir Putin, 18. Dezember 2014, unter: http://en.kremlin.ru/events/president/news/47250.

geben hat, dass die langfristigen Konsequenzen schwerwiegend sein könnten. Fehlender Zugang zu Kapital, keine neuen Investitionen und somit auch nur begrenzter Zugang zu wichtigen Technologien – das ist für Russland eine gefährliche Kombination. Der Schaden könnte über die eingeschränkte Verfügbarkeit westlicher Konsumgüter oder die immer länger werdende Liste von Personen, für die ein Einreiseverbot besteht, noch deutlich hinausgehen.

Die Lage hat sehr deutlich gezeigt, dass Westeuropa und die Russische Föderation in wirtschaftlicher Hinsicht eng miteinander verflochten sind und dass Europa – selbst unter Berücksichtigung des Erdöl- und Erdgassektors – nicht einseitig von Russland abhängig ist. Russland braucht die Einkünfte aus seinem Handelsüberschuss mit Europa dringend. Die Sanktionen haben aber auch Russlands Interesse an einem verstärkten Handel mit Partnern gesteigert, die sich nicht an den Sanktionen beteiligen. Gleichzeitig bemüht es sich um Investitionen aus diesen Ländern, allen voran China. Kurzum: Beide Seiten sind in eine Art Falle geraten. Selbst wenn sie sich die kurzfristigen Einbußen noch leisten können, könnten sie langfristig doch Prozesse in Gang setzen, die zu einer Neuordnung der Wirtschaftsbeziehungen auf globaler Ebene beitragen. Ungeachtet der „Nebelkerzen" (strategische Partnerschaft, enge Freundschaft), die die Russische Föderation einsetzt, um die Wirklichkeit der russisch-chinesischen Beziehungen zu verschleiern, hat sie kein Interesse daran, noch stärker vom Handel mit China oder chinesischen Investitionen abhängig zu werden. Mittel- bis langfristig könnten anhaltende Sanktionen seitens der EU, der USA und Japans jedoch genau eine solche Abhängigkeit herbeiführen. Das Investitionsabkommen über die Gaspipeline *„Sila Sibiri"* („Kraft Sibiriens"), dem ein weiteres, im November 2014 unterzeichnetes Handelsabkommen folgte, laut dem Russland in den nächsten 30 Jahren 30 Milliarden Kubikmeter Gas an China liefern (und zusätzlich einen Teil der Anteile, die *Rosneft* an *Vankorneft* hält, an die staatliche *China National Petroleum Corporation* verkaufen) wird,[32] dürfte die russische Wirtschaft entlasten, schafft aber eine dauerhafte Abhängigkeit. Die Situation macht insgesamt deutlich, dass die Welt in wirtschaftlicher Hinsicht polyzentrisch geworden ist.

Russland hegte große Hoffnungen, dass die EU-Sanktionen bald aufgehoben würden, und hat regelmäßig seine Erwartung geäußert, dass die EU Ende September 2014 erneut darüber diskutieren würde. Moskau tut so, als wären die Sanktionen eine Reaktion auf den Konflikt in der Ostukraine und Russlands Verstrickung in ihn, dass sie also nichts mit der Krim zu tun hätten, so dass dieses Thema auch nicht aufgeworfen und diskutiert werden müsse. Dies ist von russischer Seite zweifellos diplomatisch geschickt, da es Moskau erlaubt, gleichzeitig resolut und konziliant aufzutreten, indem es der Aufhebung der Sanktionen die Tür öffnet, so als wären diese ohne triftigen Grund

32 Vgl. Andy Tully, Russia, China sign new huge gas deal, in: Oilprice.com, 10. November 2014, unter: http://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russia-China-Sign-New-Huge-Gas-Deal.html.

verhängt worden. Angesichts dessen, wie komplex und „bedacht" die Entscheidungsfindung in der EU ist, würde es sicherlich eine gewisse Zeit dauern, bis die Sanktionen aufgehoben werden, vor allem dann, wenn Russland sich der Ansicht Sergei Karaganows anschließt, nach dessen Meinung „dieser Konflikt von westlichen Wahnvorstellungen ausgelöst wurde, und die Russen nicht nachgeben werden".[33] Bemerkenswert ist jedoch, dass es der Russischen Föderation mit ihrer vorausschauenden Politik und ihrer langfristigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit einigen EU-Mitgliedstaaten durchaus gelungen ist, die EU zu spalten. Dies ist zumindest ein Teilerfolg für Russland und eine Lehre für die EU. Die EU konnte allerdings ihre Sanktionen aufrechterhalten und sie schrittweise erweitern, als sich die Situation vor Ort nicht besserte.

Ungewiss bleibt, ob die Führungsspitze der Russischen Föderation versteht, wie die EU funktioniert (und mit anderen Machtzentren, vor allem den USA, zusammenarbeitet) und wie komplex die langfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen der Sanktionen sind. Zumindest ein Kommentator bezweifelt das.[34] Nur die Gesichter, die im russischen Fernsehen bei den Sitzungen verschiedener Regierungsorgane zu sehen sind, deuten an, dass es auch andere Politiker gibt, die sich der bevorstehenden wirtschaftlichen Probleme vollauf bewusst sind.

Das Wiederauftauchen der OSZE

Die beiden wichtigsten europäischen und euroatlantischen Institutionen – die NATO und die EU – taten weitgehend das, was von ihnen erwartet wurde. Es gab jedoch eine Organisation, die infolge der Ukraine-Krise erheblich an Bedeutung gewonnen hat: die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Was waren die Gründe für den plötzlichen Aufstieg der Organisation? Mehrere Faktoren spielen hier eine Rolle, von denen vier besonders wichtig sind: 1. Der OSZE gehört jeder (allgemein anerkannte) Staat Europas und Nordamerikas an. Sie alle sind gleichberechtigte Teilnehmerstaaten der Organisation. 2. Das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE ist besonders gut für den Umgang mit Konflikten geeignet, die komplexe *Spillover*-Effekte in sich bergen. Über die derzeit im Vordergrund stehenden politisch-militärischen Aspekte hinaus könnte die Ukraine-Krise schon bald zu einer komplizierten humanitären Notlage samt Flüchtlingen und Binnenvertriebenen führen. Auch innenpolitische demokratische Prozesse wie Wahlen

33 Sergey Karaganov, Western delusions triggered this conflict and Russians will not yield, ursprünglich veröffentlicht in: Financial Times, 14. September 2014, hier unter: http://karaganov.ru/en/publications/349.

34 Vgl. Veronika Eschbacher, „Putin denkt überhaupt nicht über Wirtschaft nach". Der russische Ökonom Wladislaw Inozemtsew über die Wirtschaftspolitik Russlands, in: Wiener Zeitung, 14. November 2014, unter: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europastaaten/706177_Putin-denkt-ueberhaupt-nicht-ueber-Wirtschaft-nach.html.

und damit verbundene Wahlbeobachtungen könnten problematisch werden. 3. Die OSZE, die sich früher als andere internationale Organisationen auch mit innerstaatlichen Fragen befasst hatte, war gut dafür gerüstet, sich solcher Probleme anzunehmen. 4. Die Teilnehmerstaaten waren bereit, der OSZE als zusätzlichem Kanal für Diplomatie und Konfliktmanagement zu vertrauen.

Zu den Faktoren, die vielleicht weniger wichtig als die vier genannten waren, gehörte der Umstand, dass die neutrale Schweiz, die den OSZE-Vorsitz im Jahr 2014 innehatte, bei allen Teilnehmerstaaten, einschließlich der Konfliktparteien, Glaubwürdigkeit genoss. Die Schweiz verfügte außerdem über ein hochprofessionelles Team und fand schließlich Diplomaten, die sich in der Region auskannten.

Es gab vier Bereiche, in denen die OSZE etwas bewirken konnte: 1. die Aufrechterhaltung der diplomatischen Kommunikation in Wien; 2. die Förderung von Gesprächen zwischen den Konfliktparteien, einschließlich „nichtstaatlicher Akteure", wie die Vertreter der selbsternannten unabhängigen Republiken bezeichnet wurden; 3. die Durchführung von Wahlbeobachtungen in zwei Fällen (nicht jedoch in zwei weiteren); 4. die Einrichtung und Verlängerung der Sonderbeobachtermission.

Der diplomatische Meinungsaustausch in Wien fand auf der Arbeitsebene statt; er ergänzte den direkten Austausch auf höherer Ebene zwischen den politischen Führungen. Das war vor allem wichtig, als der persönliche und telefonische Kontakt zwischen den Führungsspitzen seltener wurde. Dies lag zum Teil an der Erschöpfung einiger Politiker, die ihr Bestes getan hatten, die Kommunikationswege offen zu halten, in der Hoffnung, dass sich die Vernunft letztlich durchsetzen würde. Als man jedoch bemerkte, dass Gespräche auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister dazu missbraucht wurden, internationale Anerkennung für gewisse zweifelhafte russische Aktionen vorzutäuschen, nahmen die Gespräche auf dieser Ebene ab. Einige Politiker hatten vielleicht sogar das Gefühl, persönlich hintergangen worden zu sein. Meiner Meinung nach ist es offenkundig, dass sich die Haltung der deutschen Regierung erheblich gewandelt hat. Während Deutschland zunächst das Lager derjenigen anführte, die eine Aussöhnung mit Russland suchten, näherte es sich im September 2014 den Verfechtern eines härteren Kurses an. Der Grund dürfte das Empfinden gewesen sein, von russischen Politikern sowohl auf der Ebene der Regierungschefs als auch der Außenminister hintergangen worden zu sein. Die politische Führung Russlands hat versucht, Deutschland zu instrumentalisieren: zum einen dazu, zu demonstrieren, dass Russland nach wie vor über internationale Legitimität verfügte; zum anderen, um Zeit zu gewinnen, wobei man jedoch gleichzeitig bei den vertraulichen Gesprächen sparsam mit der Wahrheit umging. Auch wenn Deutschland weiterhin mit der Russischen Föderation im Gespräch blieb und sich um Aussöhnung bemühte, hat die Russische Föderation zweifellos das Vertrauen eines wichtigen Unterstützers verspielt.

Die Beobachtertätigkeit der OSZE und die Förderung von Gesprächen zwischen der Russischen Föderation, der Ukraine und den separatistischen Kräften in der Ostukraine durch die OSZE waren für das Erreichen eines Durchbruchs entscheidend. Der Umstand, dass die Ukraine der vorherige OSZE-Vorsitz und Gastgeber des Ministerratstreffens in der Anfangsphase der Krise war, erhöhte die Motivation vieler Teilnehmerstaaten. Dass die in Minsk getroffenen Vereinbarungen Schritt für Schritt gebrochen wurden, machte zunehmend deutlich, dass Europa mit einem weiteren Langzeitkonflikt – neben Transnistrien, Berg-Karabach und den zwar beendeten, aber ungelösten Konflikten um Abchasien und Südossetien – konfrontiert ist. Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied: Im Falle der Ukraine-Krise ist die Russische Föderation unmittelbar an dem Konflikt beteiligt. Denn auch wenn es separatistische Kräfte vor Ort gibt, so sind diese doch stark von der wirtschaftlichen, humanitären, politischen und militärischen Unterstützung durch Russland abhängig.

Fazit

Der seit Ende 2013 andauernde Konflikt um die Ukraine wird langfristige Auswirkungen auf die internationale und insbesondere auf die europäische Sicherheit haben.

- Europa wird eine anhaltende erneute Trennung zwischen einem erweiterten Westen und einem schrumpfenden Osten erleben, die jedoch nicht mit dem Kalten Krieg vergleichbar ist. Konfrontative und kooperative Elemente werden nebeneinander bestehen.
- Das europäische Sicherheitsdenken wird wieder multifaktorielle Züge annehmen und die militärische Sicherheit wird wieder wichtiger werden. Die seit Mitte der 1980er Jahre über fast drei Jahrzehnte anhaltende Tendenz, militärische Sicherheit immer weniger wichtig zu nehmen, hat ein Ende.
- Dementsprechend wird die NATO ihre Bedeutung für die europäische Sicherheit zurückgewinnen und nach dem „Abschluss“ des Einsatzes in Afghanistan auch wieder die nötigen neuen Geldmittel haben. Die meisten europäischen Staaten werden sich bessere Ausreden für ihr nachlassendes Engagement in Verteidigungsfragen einfallen lassen müssen als zuvor.
- Die Unzufriedenheit der Vereinigten Staaten mit ihren europäischen Partnern wird anhalten, zumindest was deren Bereitschaft angeht, sich an Zwangsmaßnahmen zu beteiligen und diesen Priorität in ihrem „Strategiesortiment“ einzuräumen.
- Die Europäische Union wird in ihrer Reaktion auf Russlands Vorgehen weiterhin gespalten sein. Die Rolle Deutschlands als Staat, der zwischen

denjenigen Staaten steht, die die Sanktionen gerne aufheben würden, und denjenigen, die eine harte Linie verfolgen wollen, solange ihre eigene Wirtschaft davon nicht betroffen ist, wird noch stärker ausgeprägt sein. Aufgrund seiner massiven Investitionen und des Umfangs seiner Handelsbeziehungen mit Moskau wird die Position Deutschlands innerhalb der EU entscheidend sein.

- Die Russische Föderation wird ihre Aktionen zur Einführung einer leicht veränderten Neuauflage der „Breschnew-Doktrin“, die die Souveränität ehemaliger Sowjetrepubliken im Allgemeinen begrenzt und die territoriale Integrität der Ukraine im Besonderen untergräbt, weiterhin rechtfertigen. Moskau wird dies teils mit dem Verweis auf eine angebliche Verschwörung des Westens (insbesondere der USA), teils mit dem (un)moralischen Vergleich mit dem Militäreinsatz des Westens in Serbien/Kosovo 1999 und im Irak 2003 sowie mit dem Missbrauch der Billigung von Zwangsmaßnahmen gegen Libyen durch den VN-Sicherheitsrat begründen.
- Russland hat mittlerweile nicht nur ein Problem mit dem Streben ehemaliger Sowjetrepubliken nach Mitgliedschaft in der NATO, sondern auch mit ihrer allgemein stärkeren Ausrichtung auf den Westen, wozu auch der Wunsch nach einer EU-Mitgliedschaft gehört. Die souveräne Entscheidung anderer Staaten im postsowjetischen Raum wird damit mehr denn je in Abrede gestellt.
- Die Russische Föderation wird ihre Bemühungen, die ehemaligen Sowjetrepubliken in Moskaus Orbit zu integrieren, sei es im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), der Zollunion oder der zukünftigen Eurasischen Wirtschaftsunion, verstärken. Diese Anstrengungen werden jedoch nur zum Teil von Erfolg gekrönt sein, da Russland die Staaten, die sich diesen Organisationen anschließen, nur unbeständig unterstützt. Bestimmte Handlungen Russlands im Zusammenhang mit der Ukraine sowie einige unkluge Äußerungen Moskaus werden in vielen postsowjetischen Staaten eher ängstliche als freundschaftliche Gefühle hervorrufen.
- Die große Mehrheit der russischen Bevölkerung wird Russlands Entfremdung vom Westen bestätigt sehen. Dies wird den politisch Verantwortlichen in der Russischen Föderation die Möglichkeit verschaffen, individuelle Freiheiten zu beschneiden und die Demokratie weiter einzuschränken.
- Die Russische Föderation wird ihre Bemühungen, ihren Verteidigungssektor zu modernisieren, verstärken und der Strafverfolgung im Inland weitere Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies könnte die wirtschaftliche Entwicklung Russlands beeinträchtigen. Unklar ist, ob und in welchem Zeitrahmen Russlands wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit dadurch weiter geschwächt werden wird.

- Die Russische Föderation hat den größten Teil seiner Investitionen in *Soft Power* verspielt. Russlands Ansehen in der Welt wird dauerhaft leiden. Moskaus Versuch, global wieder eine größere Rolle zu spielen, wird weitgehend erfolglos bleiben, da es sich auf die falsche Kombination aus Macht- und Einflussquellen verlassen hat.
- Einige Staaten außerhalb Europas könnten aus der Ukraine-Krise Lehren für ihre Nuklearstrategie ziehen und sich in ihrem Streben nach Nuklearwaffen bestätigt sehen. Sowohl die „militärische Immunität", die die Russische Föderation aufgrund ihres weltweit größten Atomwaffenarsenals besitzt, als auch die Wahrnehmung, die Ukraine sei durch Kiews Verzicht auf Nuklearwaffen geschwächt worden, könnten höchst unangenehme Nebenwirkungen haben.
- Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, dass die Russische Föderation eng mit der europäischen Wirtschaft verflochten ist, und die potenziellen Langzeitfolgen der Sanktionen werden Russland vielleicht dazu veranlassen, sein Handeln noch einmal zu überdenken. Was die langfristigen Auswirkungen der Sanktionen betrifft, so haben die offiziellen Äußerungen russischer Politiker bislang nicht viel mit der Realität zu tun.
- Die Ukraine wird weiterhin stark von Geldern aus dem Ausland abhängig sein. Es ist zweifelhaft, ob internationale Finanzinstitutionen, die EU und ihre Mitgliedstaaten langfristig bereit sein werden, die Transformation der Ukraine zu subventionieren.
- Die Bestrebungen der Ukraine, mittels einer EU-Mitgliedschaft in den Westen integriert zu werden, werden wohl vergebens sein, solange die EU keine strategische Entscheidung trifft und sämtliche anderen Kriterien, die die Ukraine für eine EU-Mitgliedschaft erfüllen muss, ignoriert. Dass die Umsetzung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Ukraine aufgeschoben wurde – es soll nun erst Ende 2015 in Kraft treten –, zeigt, welch eine Last Kiew für die EU bedeuten könnte; sie zeigt auch, dass der Westen bezüglich des wirtschaftlichen Überlebens der Ukraine äußerst skeptisch ist.
- Der gute Wille und die Entschlossenheit der neuen ukrainischen Führung werden möglicherweise nicht dafür ausreichen, die dringend erforderliche gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Transformation des Landes herbeizuführen.
- Die Ukraine wird *de facto* einen Teil des Donbass verlieren. Dadurch bleibt ihr die finanzielle Belastung durch den wirtschaftlichen Wiederaufbau der Oblaste Donezk und Luhansk erspart.
- Die Ukraine wird nach den Gebietsverlusten ethnisch bzw. national homogener sein. Offen bleibt, ob dies zu größerer nationaler Einheit führen wird als in den letzten 23 Jahren ihres Bestehens als unabhängiger Staat.

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

*Francesco Marchesano**

Wahlbeobachtung als Streitpunkt zwischen der Russischen Föderation und dem BDIMR

Die Geschichte der vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE durchgeführten Wahlbeobachtungen und die politischen Entwicklungen im postsowjetischen Russland waren von Anfang an eng miteinander verbunden. Die zweite Langzeit-Wahlbeobachtungsmission des BDIMR überhaupt wurde 1996 in die Russische Föderation entsandt.[1] Die Parlamentarische Versammlung der KSZE/OSZE hatte allerdings bereits 1993 und 1995 Beobachtungen am Wahltag durchgeführt, an denen auch das BDIMR in geringerem Umfang beteiligt war.[2] Zur gleichen Zeit unternahm das postsowjetische Russland erste Schritte im Rahmen seiner demokratischen Transformation. Die ersten vom BDIMR veröffentlichten Berichte hoben die positiven demokratischen Entwicklungen in Russland lobend hervor. Seit dem Jahr 2000 hat Moskaus Außenpolitik in der Folge interner und internationaler Entwicklungen wieder selbstbewusstere Züge angenommene. Dazu gehört auch eine weniger idealistische und eher pragmatische Auffassung von internationaler Zusammenarbeit. Gleichzeitig begann das BDIMR, das seine Methodik für die Langzeitwahlbeobachtung laufend verfeinert hat, seine Bedenken bezüglich der Defizite des Wahlprozesses in Russland zum Ausdruck zu bringen und erklärte unmissverständlich: „Je mehr Zeit vergeht, desto weniger [eignet] sich mangelnde Erfahrung […] als Argument zur Erklärung von Unregelmäßigkeiten bei Wahlen in OSZE-Teilnehmerstaaten."[3] Seitdem betrachtet Russland Wahlbeobachtung als eine potenzielle Form der Einmischung in seine inneren Angelegenheiten. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das letzte Jahrzehnt der Debatte über die Wahlbeobachtung des BDIMR, die zwischen der Russischen Föderation, dem BDIMR und anderen OSZE-Teilnehmerstaaten geführt wurde. An ihr lassen sich die Ziele Moskaus und des BDIMR sowie die Strategien

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und entsprechen nicht notwendigerweise denen der OSZE bzw. des BDIMR. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis April 2014.

1 Vgl. OSCE/ODIHR, International Observer Mission, Election of President of the Russian Federation, 16th June 1996 and 3rd July 1996, Report on the Election, Warschau, 12. Juli 1996. Sämtliche Informationen und Berichte über die Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR in Russland finden sich unter: http://www.osce.org/odihr/elections/russia.

2 Vgl. Peter Emery, Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Russland 1995, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 219-234. Siehe auch: OSCE Parliamentary Assembly, The First Decade of OSCE PA Election Observation 1993-2003, unter: http://www.oscepa.org/election-observation.

3 OSCE/ODIHR, Challenges to OSCE election commitments, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/43736 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

ablesen, die beide im Umgang miteinander einsetzen. Darüber hinaus sollen Rückschlüsse auf mögliche zukünftige Entwicklungen gezogen werden, wobei auch der breitere Kontext der Rolle Russlands in der OSZE insgesamt berücksichtigt wird.

Russlands Ziele und seine Strategie

Russlands Unmut über die Wahlbeobachtung ist im Kern politischer Natur, da es dabei auch um die Interpretation grundlegender KSZE/OSZE-Dokumente geht. Mehr noch: Moskau und andere Hauptstädte der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sind nicht länger gewillt, sich an die Grundgedanken zentraler OSZE-Verpflichtungen zu halten, denen sowjetische und russische Politiker in der Vergangenheit zugestimmt hatten. Sie wollen eine äußerst strikte Interpretation des BDIMR-Mandats durchsetzen, wenn nicht gar die wichtigsten Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension ganz in Frage stellen, wie sie hauptsächlich im Kopenhagener Dokument von 1990 festgehalten sind und deren Umsetzung vom BDIMR beobachtet wird. Moskau bestreitet die Legitimität der Wahlbeobachtung durch das BDIMR sowohl aus rechtlichen als auch aus technischen Gründen und versucht, ihre Wirksamkeit und ihre Autonomie einzuschränken. Vertreter Russlands und anderer GUS-Länder haben im Laufe der letzten zehn Jahre ihren Standpunkt in verschiedenen Dokumenten und Erklärungen wiederholt dargelegt.[4] Sie lehnen den Geist des Kopenhagener Dokuments zwar ab, haben die Buchstaben des Dokuments allerdings stets eingehalten.
Aus rechtlicher Sicht wies Russland darauf hin, dass KSZE/OSZE-Dokumente lediglich *politisch bindend* seien, und vertrat stets die Meinung, dass es die Organisation stärken würde, wenn die von ihr gesetzten Normen zu vollwertigen *rechtsverbindlichen* internationalen Abkommen weiterentwickelt würden. Darüber hinaus stellte Russland die Rechtsgültigkeit der Methoden des BDIMR in Frage und kritisierte die Praktiken, die das Büro im Laufe der Jahre etabliert hatte, um sein Mandat auf der Grundlage der wichtigsten KSZE/OSZE-Dokumente zu erfüllen, scharf.[5] Moskau betrachtet das

4 Vgl. Delegations to the OSCE of Armenia/Republic of Belarus/Republic of Kazakhstan/Kyrgyz Republic/Russian Federation/Republic of Tajikistan/Republic of Uzbekistan, Basic Principles for the Organization of ODIHR Observation of National Elections, in: Draft Decision on OSCE/ODIHR Observation of National Elections, PC.DEL/898/07, 18. September 2007, Anhang (im Folgenden zitiert als: Basic Principles); Armenia/Belarus/Kazakhstan/Kyrgyzstan/Russian Federation/Tajikistan/Ukraine/Uzbekistan, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15 September 2004, unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72; Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2004/07/74223.shtml. Die Erklärung wurde unterzeichnet von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, der Russischen Föderation, Tadschikistan, der Ukraine und Usbekistan.

5 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen 1990, unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304; Char-

BDIMR nicht als unabhängige Überwachungsinstitution, sondern als Instrument zur technischen Hilfestellung bei Wahlen gemäß zwischen dem BDIMR und dem Gastland zu treffenden Absprachen. Russland und gleichgesinnte OSZE-Teilnehmerstaaten legten daher mehrere Reformvorschläge vor, die darauf abzielten, entscheidende Aspekte der Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR dem politischen Konsens auf zwischenstaatlicher Ebene unterzuordnen. So sollten Wahlbeobachtungsmissionen in allen Teilnehmerstaaten im selben Format und mit derselben Anzahl an Beobachtern stattfinden; die Auswahl der Mitglieder von Wahlbeobachtungsmissionen und die Veröffentlichung von Berichten sollte mit Zustimmung des Gastlandes erfolgen; die Missionen sollten vor Veröffentlichung der Berichte keine öffentlichen Erklärungen abgeben; technische Empfehlungen sollten nur auf Ersuchen des Gastlandes abgegeben werden.[6] Da Russland letztlich erreichen wollte, dass wichtige Prinzipien des Kopenhagener Dokuments nicht gestärkt, sondern neu verhandelt werden und die Autonomie des BDIMR dem politischen Konsens untergeordnet wird, lehnte die Mehrheit der Teilnehmerstaaten diesen Ansatz ab.

Russland wandte sich daraufhin technischen Fragen der Wahlbeobachtung zu und kritisierte, dass einige der vom BDIMR in den Anfangsjahren angewandten Methoden zu einer „Doppelmoral" geführt hätten. Diese zeige sich u.a. darin, dass sich die Wahlbeobachtungsmissionen auf Länder „östlich von Wien" konzentrierten, dass die meisten Wahlbeobachter aus Ländern „westlich von Wien" stammten, dass die in den baltischen Staaten lebenden russischen Nicht-Staatsbürger entrechtet würden und darin, dass Wahlen in denjenigen neuen unabhängigen Staaten, die sich in Richtung NATO orientierten, nach anderen Maßstäben bewertet würden als in denjenigen, die dies nicht täten. Wie ich weiter unten darstellen werde, trug das BDIMR der Kritik aus Moskau zwar mit zahlreichen Maßnahmen Rechnung, jedoch ohne in substanziellen Fragen Zugeständnisse zu machen. Es nutzte die Kritik vielmehr als eine Gelegenheit, seine Wirksamkeit zu erhöhen und seine Autonomie auszuweiten. Die Neuregelungen trugen demzufolge nicht dazu bei, Russ-

---

ta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, unter: http://www.osce.org/node/39516; Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau 1991, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/14310; Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, in: Zweites Treffen des Rates, Prag 1992, S. 14-24, unter: http://www.osce.org/mc/40270; KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Helsinki 1992, unter: http://www.osce.org/mc/39530; KSZE, Budapester Dokument 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest 1994, unter: http://www.osce.org/mc/39554; Europäische Sicherheitscharta, Istanbul 1999, in: OSZE, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, unter: http://www.osce.org/mc/17502; OSZE, Ministerrat, Brüssel 2006, Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06, 5. Dezember 2006, unter: http://www.osce.org/mc/23209 (im Folgenden zitiert als: Ministerratsbeschluss Nr. 19/06); OSZE, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM/DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/node/74985.

6 Vgl. Basic Principles, a.a.O. (Anm. 4).

lands Abneigung gegen Wahlbeobachtungen zu vermindern und in seinem Bemühen, die Unabhängigkeit des BDIMR einzuschränken, nachzulassen.
Nach den sogenannten farbigen Revolutionen, in deren Verlauf umstrittene Wahlen in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und Kirgisistan (2005) Regierungen an die Macht gebracht hatten, die Moskau nicht eben wohlgesonnen waren, nahmen Russlands Bedenken gegenüber Wahlbeobachtungen noch zu.
Aus Sicht sowohl westlicher als auch russischer Akteure machten diese Ereignisse deutlich, dass Wahlbeobachtung ein äußerst wirksames Instrument ist, mit dem die Zivilgesellschaft und oppositionelle Kräfte in Fällen von Wahlbetrug mobilisiert und somit politische Regime destabilisiert werden können.[7] Es wäre jedoch irreführend, die Wahlbeobachtung des BDIMR mit politischen Aufständen in Verbindung zu bringen. Die Berichte des BDIMR zeigten Fakten auf, waren aber weder jemals bewusst dazu gedacht noch in der Lage, den Zorn der Öffentlichkeit hervorzurufen. Dennoch wurde Moskaus Kritik an der in Warschau ansässigen Institution nach den farbigen Revolutionen und der äußerst kritischen Bewertung der russischen Wahlen der Jahre 2003 und 2004 durch das BDIMR deutlich schärfer. Der Vorwurf der „Doppelmoral“ und der Ruf nach weitreichenden Reformen wurden lauter. Mehr noch: Moskau versuchte das BDIMR an seiner Arbeit zu hindern.
So legten Russland und andere GUS-Staaten (Belarus,[8] Usbekistan[9]) geplanten Wahlbeobachtungen konkrete Hindernisse in den Weg, indem beispielsweise Einladungen zur Beobachtung verspätet und nur eingeschränkt ausgesprochen und Visa für die Beobachter erst in letzter Minute ausgestellt wurden. In den Jahren 2007 und 2008 lud die Zentrale Wahlkommission Russlands lediglich 70 Beobachter ein, und dies auch erst einen Monat vor den Wahlen, sodass das BDIMR keine sinnvolle und langfristige Beobachtungsmission aufstellen konnte. Verzögerungen bei der Ausstellung von Visa für Wahlbeobachter hatten letztlich zur Folge, dass sich das BDIMR dagegen entschied, eine Mission zur Beobachtung der russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu entsenden.[10] Russland reagierte darauf mit dem

7 Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty, Putin aide sees „Color Revolutions“ as threat to Russian sovereignty, RFE/RL Newsline, 6. März 2006, unter: http://www.rferl.org/content/article/1143587.html; US Agency for International Development (USAID), Rising Democracy, September 2005, S. 9, unter: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACF571.pdf.

8 Vgl. Andrei Zagorski, Election Observation in the OSCE Area: Political Challenges, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, CIG Occasional Paper 2/2008, Genf 2008, S. 134-159, hier: S. 149.

9 Vgl. Robert Mitchell, History and mandate of election observation: the OSCE/ODIHR experience, in: Hans Schmeets (Hrsg.), International election observation and assessment of elections, Statistics Netherlands, Den Haag/Heerlen 2011, S. 75; siehe auch: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Uzbekistan, Presidential Election, 23 December 2007, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warschau, 23. April 2008, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/31599.

10 Vgl. OSCE, ODIHR unable to observe Russian Duma elections, Warschau, 16. November 2007, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/49175; OSCE, OSCE/ODIHR regrets

Hinweis, dass es dem Kopenhagener Dokument zufolge lediglich verpflichtet sei, „ausländische Wahlbeobachter einzuladen", und dass jegliche „Versuche, Mitgliedstaaten dazu zu zwingen, Regeln zu befolgen, die niemand jemals unterzeichnet hat" – wie etwa eine rechtzeitige und bedingungslose Einladung des BDIMR – „offensichtlich absurd sind".[11]

Ein weiterer Faktor, der sich äußerst negativ auf die Arbeit des BDIMR ausgewirkt hat, ist der, dass die Genehmigung des jährlichen Gesamthaushaltsplans der OSZE seit 2005 immer wieder Gegenstand oftmals heftiger Debatten im Ständigen Rat der OSZE war und erst nach gegenseitigen Zugeständnissen erfolgte – und zumeist erst lange nachdem das neue Finanzjahr begonnen hatte. Zudem weigert sich Moskau, von seiner Politik des nominellen Nullwachstums gegenüber dem OSZE-Haushalt abzuweichen. Die Folge davon ist, dass die verfügbaren Ressourcen der OSZE real von Jahr zu Jahr weiter abnehmen.[12] Finanzielle Beschränkungen sind ein Instrument, das Russland wirksam zu nutzen weiß, und dabei hat es u.a. das BDIMR – und insbesondere dessen Wahlbeobachtung – im Visier. Wie ich später noch ausführlicher darstellen werde, könnte das BDIMR infolge von Mittelkürzungen mittelfristig dazu gezwungen sein, die geographische Bandbreite seiner Wahlbeobachtungsaktivitäten einzuschränken, was Russland wiederum zum Anlass für weitere fadenscheinige Vorwürfe einer „Doppelmoral" nehmen dürfte. Haushaltsbeschränkungen stellen daher die größte Gefahr für den Modus Vivendi zwischen Moskau und dem BDIMR dar.

Neben seinem heftigen Widerstand gegen Wahlbeobachtungen durch das BDIMR hat Russland in den letzten Jahren auch einige Schritte unternommen, die mit seiner Strategie, die Autonomie des BDIMR und die Glaubwürdigkeit seiner Wahlbeobachtungsbefunde einzuschränken, potenziell unvereinbar sind.

Die Zentrale Wahlkommission Russlands stellt regelmäßig Beobachter für BDIMR-Missionen ab. Seit Neuestem nutzt Moskau die 15-Prozent-Quote an Beobachtern, die jeder Teilnehmerstaat entsenden kann, voll aus. Mit der Entsendung eigener Beobachter kann Russland zwar das Ergebnis der Be-

---

that restrictions force cancellation of election observation mission to Russian Federation, Warschau, 7. Februar 2008, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/49438.

11 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Russian MFA Spokesman's Commentary Regarding Nonparticipation of OSCE ODIHR in Observation of Parliamentary Election in Russia, Moskau, 16. November 2007, unter: http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/D6BABB3CF0917B0FC3257398004EE3D4?OpenDocument; Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, MFA Spokesman Mikhail Kamynin Commentary on the Situation Surrounding the Refusal by Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE to Send a Mission to Observe the Elections for the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moskau, 22. November 2007, unter: http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/41DD22ED09CCE443C325739C003EF458.

12 Vgl. Andrei Zagorski, 2009: A Year of Challenges and Missed Opportunities, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), The OSCE and a New Security Governance in Europe, CIG Occasional Paper 3/2009, Genf 2009, S. 58-87, hier: S. 67.

obachtung beeinflussen; gleichzeitig impliziert diese Entscheidung jedoch die formale Akzeptanz der Methodik des BDIMR.

Darüber hinaus hat die GUS ein eigenes Wahlbeobachtungssystem entwickelt, vor allem um den Bewertungen durch das BDIMR etwas entgegenzusetzen und sie zu neutralisieren. Die GUS-Berichte sind darauf ausgerichtet, zu Schlussfolgerungen zu gelangen, die denjenigen in den Berichten des BDIMR entgegengesetzt sind, und die friedliche Organisation von Wahlen sowie deren Übereinstimmung mit den Gesetzen des jeweiligen Staates und internationalen Standards zu loben. Generell spiegeln die Unterschiede zwischen den Wahlbeobachtungen der GUS und denjenigen des BDIMR die russischen Vorschläge zur Reform des Büros wider: Die Wahlbeobachtung der GUS beruht auf rechtsverbindlichen Verpflichtungen, die in der GUS-Konvention über die Standards demokratischer Wahlen aus dem Jahr 2002 festgelegt sind.[13] Wahlbeobachtungsmissionen werden unter der Leitung zwischenstaatlicher GUS-Strukturen entsandt, was auch für die Besetzung der Kernteams gilt; ihre Vorgehensweise ist in einem verbindlichen Dokument festgelegt.[14] Andererseits ähnelt die Methodik der GUS-Wahlbeobachtungen in formaler Hinsicht stark derjenigen des BDIMR, und die Prinzipien der GUS-Konvention von 2002 sind in weiten Teilen vom Kopenhagener Dokument der KSZE inspiriert.[15]

Andere russische Initiativen bestätigen ebenso, dass sie von denselben Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen und Menschenrechte inspiriert sind wie das BDIMR. Die Distanzbeobachtung von Wahlen über das Internet[16] wird beispielsweise als genauso gründlich wie die Wahlbeobachtung des BDIMR angepriesen, wobei ein zusätzlicher Vorteil darin bestehe, dass die Kosten für das Entsenden von Beobachtern in das betreffende Land entfallen. Berichte des russischen Außenministeriums über die Verletzung von Menschen- und Wahlrechten in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten[17] sollen

---

13 Vgl. European Commission on Democracy through Law (Venice Commission), Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, Chişinău, 7. Oktober 2002, unter: http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/Convention Standards of Democratic Elections Electoral Rights Freedom in the States of Commonwealto.PDF, im Folgenden zitiert als: CIS Convention. Die Konvention wurde von den Präsidenten Armeniens, Kirgisistans, Moldaus, der Russischen Föderation, Tadschikistans und der Ukraine unterzeichnet.

14 Vgl. Položenie o Missii nabljudatelej ot SNG na prezidentskich i parlamentskich vyborach, a takže referendumach v gosudarstvach–učastnikach Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv [Bestimmungen für die GUS-Beobachtermission für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten], Minsk, 26. März 2004.

15 Vgl. CIS Convention, a.a.O. (Anm. 13).

16 Vgl. Rossiski obšestvennyj institut izbiratel'nogo prava [Russisches öffentliches Institut für Wahlrecht] (ROOIP), Distancionnyj monitoring kak forma meždunarodnogo nabljudenija za vyborami [Distanzbeobachtung als eine Form internationaler Wahlbeobachtung], unter: http://www.roiip.ru/images/data/gallery/8_5129_Distance_monitoring_011013.pdf.

17 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Report on the human rights situation in the European Union, Moskau 2012, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F6501F42C40A25EE44257ACC004971FC; Ministry of Foreign Affairs of the Russian

zeigen, dass „die Situation […] noch lange nicht perfekt ist“. Dies sei „ein offensichtlicher Widerspruch zu dem Anspruch der EU, Vorbild und oftmals auch oberster Schiedsrichter“ in Sachen Menschenrechte zu sein, und zu „den Bestrebungen der USA, weltweit führend im Schutz demokratischer Werte zu werden“. Mit ihrer Forderung nach einheitlichen Standards für Wahlbeobachtungen und einem genauen Vergleich zwischen der jeweiligen Gesetzgebung der Teilnehmerstaaten und ihrer Umsetzung widerspricht die russische Regierung z.T. ihrem eigenen Argument gegen die Empfehlungen des BDIMR, dass nämlich „demokratische Wahlen nach den verschiedensten Wahlsystemen und Wahlordnungen abgehalten werden können“[18] und dass „nationale und historische Traditionen“[19] stets berücksichtigt werden sollten. Insgesamt könnte Russlands Vorgehen den unbeabsichtigten Nebeneffekt haben, die Arbeit des BDIMR zu legitimieren.[20] Der öffentlichen Meinung in Russland – die zunehmend für die Wichtigkeit korrekter Wahlen sensibilisiert ist – dürfte kaum entgehen, dass der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Ansätzen zur Wahlbeobachtung in der Unabhängigkeit des *Beobachters* von den *Beobachteten* besteht. Zudem haben die zuvor beschriebenen Widersprüche es dem BDIMR und seinen Unterstützern im Ständigen Rat der OSZE erleichtert, auf die russischen Reformvorschläge zu reagieren.

Das Mandat des BDIMR und seine Umsetzung

Wichtigstes Ziel des BDIMR ist es, „demokratische Wahlen durch intensive Wahlbeobachtung“ zu fördern und „Wahlunterstützungsprojekte, die eine wirkliche partizipatorische Demokratie stärken“, durchzuführen.[21] Aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der OSZE hängen Folgemaßnahmen im Anschluss an wahlbezogene Empfehlungen größtenteils davon ab, ob die Teilnehmerstaaten Interesse daran haben, die Hilfe, die das BDIMR anbietet, in Anspruch zu nehmen. Da in Moskau der politische Wille fehlt, die Hilfe des BDIMR in vollem Umfang zu nutzen, ist das Büro nicht in der Lage, weiterhin einen Beitrag zur Konsolidierung der russischen Demokratie zu leisten, ungeachtet des zusätzlichen Nutzens, den Wahlbeobachtung für den Wahlprozess – auch in Russland – erbringt.

Federation, Report on the Human Rights Situation in the United States of America, Moskau 2012, unter: http://www.mid.ru/bdomp/ns-dgpch.nsf/8f29680344080938432569ea00361529/2ab49ff642baf0c244257aa000254663.

18 Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, MC.DEC/5/03), in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 86; Basic Principles, a.a.O. (Anm. 4).

19 CIS Convention, a.a.O. (Anm. 13).

20 Informationen über die GUS-Wahlbeobachtungen finden sich auf Russisch unter: http://e-cis.info/index. php?id=11.

21 OSCE, Overview Election Observation, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/43734.

Ein zweites Ziel des Büros, das dem ersten zudem dienlich ist, besteht darin, seine Autonomie gegenüber anderen OSZE-Organen, insbesondere gegenüber dem Ständigen Rat, zu verteidigen. Wahlbeobachtung wäre sinnlos und ineffektiv, wenn die Beobachter von den Regierungen kontrolliert würden. Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten stimmt diesem Grundsatz zu.

Bei der Abwehr der Versuche, seine Autonomie zu untergraben, hat das BDIMR sowohl Standhaftigkeit als auch diplomatische Klugheit bewiesen. Obwohl sich das BDIMR darüber im Klaren ist, dass die Unzufriedenheit mit dem Büro und die politischen Differenzen, die sich dahinter verbergen, nicht kurzfristig aus der Welt zu schaffen sind, hat es sich bemüht, mögliche Ursachen für den Vorwurf der Doppelmoral auszuräumen. In Übereinstimmung mit einem von den OSZE-Außenministern im Jahr 2005 in Auftrag gegebenen Bericht des BDIMR[22] und gemäß Ministerratsbeschluss Nr. 19/06 der OSZE[23] hat sich das BDIMR intensiv mit einigen Problemen, auf die Russland hingewiesen hatte, auseinandergesetzt.

Erstens hat das BDIMR seine Methoden mittels neuer Missionsformate zur Beobachtung von Wahlen „westlich von Wien" verbessert. Wahlbeobachtungsmissionen, eingeschränkte Wahlbeobachtungsmissionen, Wahlbewertungsmissionen und Expertenteams werden nun regelmäßig, je nach den Bedürfnissen der Teilnehmerstaaten, entsandt, um bestimmte Aspekte des Wahlvorgangs zu beobachten.[24] Der Umfang der Mission und die Zahl der Beobachter werden auf Grundlage der Ergebnisse einer bereits lange vor den Wahlen in das Empfängerland entsandten Bedarfserhebungsmission des BDIMR nach objektiven Kriterien festgelegt. Bislang wurden in allen OSZE-Teilnehmerstaaten Wahlbeobachtungen durchgeführt. Auch wenn es nicht dem Wunsch Russlands, überall dieselbe Beobachterzahl einzusetzen, entspricht, können sich Wahlbeobachtungen im gesamten OSZE-Gebiet auch dort als gewinnbringend erweisen, wo das Vertrauen in den Wahlprozess groß ist, keine nennenswerten Unregelmäßigkeiten während der Stimmabgabe zu erwarten sind und der Bedarf an Wahlbeobachtung am Wahltag selbst (und an Kurzeitbeobachtern) gering ist. In diesen Fällen kann sich eine kleine Expertengruppe effektiv auf wichtige Bereiche wie Wahlkampffinanzierung, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wahlen und den Einsatz neuer Technologien bei der Stimmabgabe konzentrieren. Leider neigen westliche Teilnehmerstaaten dazu, den zusätzlichen Nutzen, den die Finanzierung von Missionen in etablierten Demokratien mit sich bringt, sowie die politische Bedeutsamkeit einheitlicher Standards zu unterschätzen. So musste das BDIMR beispielweise 2013 seine Bestrebungen aufgeben, eine Mission zur

22 Vgl. OSCE/ODIHR, Common Responsibility. Commitments and Implementation. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Warschau, 10. November 2006, unter: http://www.osce.org/odihr/22681, im Folgenden zitiert als: Common Responsibility.

23 Vgl. Ministerratsbeschluss Nr. 19/06, a.a.O. (Anm. 5).

24 Vgl. OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, Sixth Edition, Warschau 2010, S. 29-32.

Beobachtung der italienischen Parlamentswahlen zu entsenden, da nur ein einziger Langzeitbeobachter von den Teilnehmerstaaten abgeordnet worden war.

Zweitens hat das BDIMR die Teilnahme von Beobachtern aus postsowjetischen Staaten und den Balkanländern gefördert, um die Identifikation mit seinen Aktivitäten zu erhöhen. Das BDIMR hat sich verpflichtet, rund zehn Prozent der von ihm entsandten Kurz- und Langzeitbeobachter aus Mitteln des „Fonds zur stärkeren Diversifizierung von OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen" zu finanzieren. Dieses Projekt wurde 2001 ins Leben gerufen und beruht auf außerbudgetären Zuwendungen. Der Fonds wird seit 2006 regelmäßig für die Ausbildung von Beobachtern aus 17 förderfähigen Ländern genutzt.[25] Das BDIMR bietet außerdem regelmäßig Weiterbildungsmaßnahmen für Beamte bzw. Diplomaten des russischen Außenministeriums an der Diplomatischen Akademie in Moskau an.[26] Die gestiegene Beteiligung von Beobachtern aus unterrepräsentierten Ländern ist nicht nur eine Reaktion auf eines der Hauptanliegen Russlands. Sie ermöglicht es dem BDIMR ebenso, den Anteil gut ausgebildeter und unabhängiger Beobachter, u.a. aus der Zivilgesellschaft, durch Fortbildungsmaßnahmen zu erhöhen, die auf seinen etablierten Methoden beruhen.

Drittens hat sich die Qualität der BDIMR-Berichte hinsichtlich ihrer Detailgenauigkeit und Gründlichkeit verbessert. Um keine Spannungen mit dem Gastland aufkommen zu lassen, wurde die Zahl der „politischen" Empfehlungen – wie etwa die Notwendigkeit eines klaren politischen Willens der nationalen Behörden im Umgang mit Problemen – drastisch reduziert. Gleichzeitig haben die Berichte des BDIMR Moskaus wichtigstem Anliegen in der menschlichen Dimension der OSZE Rechnung getragen, nämlich der Frage der russischen Nicht-Staatsbürger in Lettland und Estland, wo ethnische Russen 27,6 bzw. 25,5 der Gesamtbevölkerung ausmachen.[27] In Lettland sind 14,1 Prozent der Einwohner Nicht-Staatsbürger, in Estland beträgt die Zahl 6,8 Prozent.[28] Sie sind nicht wahlberechtigt. Das BDIMR hat wiederholt empfohlen, sich mit diesem demokratischen Defizit zu befassen.[29]

---

25 Vgl. OSCE/ODIHR, Democracy and Human Rights Assistance, Fund for Enhancing the Diversification of OSCE/ODIHR Election Observation Missions, Warschau, 3. Oktober 2012. Seit 2012 sind folgende Länder förderfähig: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Montenegro, Usbekistan, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und die Ukraine.

26 Vgl. OSCE/ODIHR, ODIHR helps dispel the myths about election observation, 31. Januar 2007, aktualisiert: 31. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/57571.

27 Bevölkerungsstatistiken für Estland und Lettland finden sich unter: http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html; http://estonia.eu/about-estonia/country/population-by-nationality.html; http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/key-provisional-results-population-and-housing-census-2011-33306.html.

28 Vgl. ebenda.

29 Die Wahlbeobachtungsberichte des BDIMR zu Estland und Lettland finden sich unter: http://www.osce.org/odihr/elections/estonia; http://www.osce.org/odihr/elections/latvia.

Viertens hat das BDIMR positiv auf andere – zumeist symbolische – russische Forderungen reagiert. Beispielsweise wird die russische Sprache in Missionen nun häufiger verwendet. Im Jahr 2013 stimmte das Büro einer Prüfung der Wahlsysteme im OSZE-Gebiet zu. Diese Maßnahme hatte Moskau seit 2001 gefordert. Allerdings hat das BDIMR keine vergleichende Studie der gesetzlichen Rahmenbedingungen für Wahlen erstellt, die seit Jahren auf Russlands Wunschliste ganz oben steht. Mit ihrer Hilfe sollte bewiesen werden, dass in keinem der OSZE-Länder ein perfektes demokratisches System herrscht. Stattdessen führte das BDIMR lediglich eine Prüfung der Umsetzung seiner eigenen wahlbezogenen Empfehlungen durch, um bewährte Praktiken und gemeinsame Defizite zu ermitteln und eine Diskussion zwischen den Teilnehmerstaaten anzuregen, wie Folgemaßnahmen verbessert werden könnten.[30]

Im Zusammenhang mit den Versuchen, die Autonomie des BDIMR einzuschränken, ist festzuhalten: Als Russland dem Büro die verspäteten und an Bedingungen geknüpften Einladungen zur Beobachtung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 2007 bzw. 2008 zukommen ließ, machte die Entscheidung des BDIMR klar, dass es keine von dem Gastland diktierten Bedingungen für seine Aktivitäten akzeptiert, auch wenn Moskau unter allen Umständen verhindern will, dass Wahlbeobachtungsmissionen die Möglichkeit haben, Regierungen zu destabilisieren. Dennoch hat das BDIMR die oben genannten Verbesserungen seiner Methodik dazu genutzt, direkt nach diesem Rückschlag seine kooperativen Beziehungen mit Russland wieder aufzunehmen. In gewisser Weise hat der diplomatische Bruch von 2007 und 2008 den jeweils vier Jahre später stattfindenden sinnvollen Wahlbeobachtungen den Boden bereitet. Einige Monate nach den Präsidentschaftswahlen von 2008 nutzte Janez Lenarčič, der kurz zuvor zum Direktor des BDIMR ernannt worden war, ein Seminar zu wahlbezogenen Fragen[31] und mehrere Besuche in Moskau, um eine Wiederannäherung zwischen dem Büro und Vertretern Russlands in die Wege zu leiten.[32] Im Vorfeld der Duma-Wahlen am

30 Vgl. Christina Binder/Armen Mazmanyan/Nikolai Vulchanov, Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE participating States, OSCE/ODIHR, Warschau, 15. Oktober 2013, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/107073.

31 Vgl. OSCE, OSCE Chairmanship holds seminar on elections, Wien, 21. Juli 2008, unter: http://www.osce.org/cio/49939; OSCE/ODIHR, Closing Remarks, Ambassador Janez Lenarčič, Director of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, Chairmanship Election Seminar, Wien, 21.-22. Juli 2008, unter: http://www.osce.org/odihr/32950.

32 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Alexander Yakovenko Converses with Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Janez Lenarcic, Moskau, 8. September 2008, unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/ed86a9a9c9d96cb1c32574bf002af033; OSCE, OSCE/ODIHR Director welcomes improved cooperation with Russian authorities, Moskau, 10. September 2009, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/51297; Ministerstvo inostrannych del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], O besede Ministra inostrannych del Rossii S.V. Lavrova s Direktorom Bjuro po demokratičeskim institutam i pravam čeloveka OBSE Ja. Lenarčičem [Über das Gespräch des russischen Außenministers mit dem Direktor des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte Janez Lenarčič], Moskau,

4. Dezember 2011 führte das BDIMR vom 17. bis zum 22. August einen Beurteilungsbesuch durch, der zwar gleichbedeutend mit einer regulären Bedarfserhebungsmission war, jedoch einen harmloser klingenden Namen trug. Ziel des Besuchs war, den angemessenen Umfang der Wahlbeobachtungsmission zu bestimmten.[33] Letztlich lud die Zentrale Wahlkommission Russlands das BDIMR zur Entsendung von 200 Beobachtern ein, eine geringfügig kleinere Zahl als vom Büro beantragt. Heidi Tagliavini, eine hochrangige und in Moskau hochgeachtete Diplomatin, wurde zur Missionsleiterin für die Beobachtung der Wahlen in den Jahren 2011 und 2012 ernannt. Trotz der massiven Demonstrationen im Anschluss an die Duma-Wahlen hielt niemand in der russischen Regierung die vom BDIMR unmittelbar nach der Wahl abgegebene Erklärung mit vorläufigen Ergebnissen und Schlussfolgerungen für eine Provokation, an der sich der öffentliche Zorn hätte entzünden können.[34] Auch wenn die russischen Behörden dieses Vorgehen als einen temporären, einmaligen „Kompromiss" bezeichneten, kann es als Modell für zukünftige Wahlbeobachtungen dienen.

Absehbare Entwicklungen

Die bisherige Analyse lässt einige Schlussfolgerungen bezüglich der Zukunft der Wahlbeobachtung durch das BDIMR zu.

Wie zuvor erwähnt, zielten die Änderungen, die das Warschauer Büro an seinen Aktivitäten und Vorgehensweisen vorgenommen hat, gar nicht darauf ab, die eigentlichen Ursachen für Moskaus Unzufriedenheit mit der Wahlbeobachtung durch das BDIMR aus der Welt zu schaffen. Die Kritik aus Russland und anderen GUS-Staaten hält daher an, und es ist unwahrscheinlich, dass sie in absehbarer Zeit aufhören wird. Die einzige Möglichkeit, die Autonomie des BDIMR effektiv einzuschränken, bestünde in einem konsequenten harten Kurs und der Ablehnung jeglichen Kompromisses, der den russischen Vorschlägen, mit denen die politische Kontrolle über die Wahlbeobachtung erlangt werden soll, zuwiderläuft. Ein solches Szenario ist jedoch aus vielerlei Gründen unwahrscheinlich.

Extreme Entscheidungen würden die OSZE als Ganzes beschädigen, was weit über die Absichten Russlands hinausginge. Vor diesem Hintergrund sind die offensichtlichen Widersprüche in Russlands Haltung gegenüber dem

---

11. September 2009, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/47853DBF30A8A332C325762E002C843C.

33 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Russian Federation, State Duma Elections, 4 December 2011, OSCE/ODIHR Pre-Election Assessment Report, 17-22 August 2011, Warschau, 14. September 2011, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/Russia/82440.

34 Vgl. OSCE ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Election Observation, Russian Federation, State Duma Elections – 4 December 2011, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, unter: http://www.osce.org/odihr/85757.

BDIMR als Teil einer umfassenderen Strategie zu verstehen. Ein gewisses Maß an Toleranz von russischer Seite gegenüber der menschlichen Dimension der OSZE ist sogar notwendig, um die Glaubwürdigkeit der Organisation als Ganzes zu bewahren. Sollte das BDIMR seinem Mandat nicht mehr nachkommen können, würde die Bereitschaft, in die OSZE zu investieren, bei denjenigen Teilnehmerstaaten, denen die menschliche Dimension besonders wichtig ist, wahrscheinlich sinken. Russland hat selbst kein Interesse daran, die OSZE zu beschädigen. Eine der größten Ängste Moskaus auf internationaler Ebene ist es seit jeher, isoliert und von feindseligen Nachbarn eingekreist zu sein. Gleichzeitig will Russland als wichtiger internationaler Akteur anerkannt werden und schätzt es, gegenüber seinen Partnern gleichberechtigt zu sein. Aus diesen Gründen braucht Russland die OSZE, als Plattform für den Dialog und als Ort, an dem Spannungen abgebaut werden können. Auf OSZE-Ebene kann Russland zudem demonstrieren, dass es von einer Entourage aus GUS-Staaten unterstützt wird, die nur allzu gerne (einige) seine(r) Ansichten teilen. Sollte Russland hingegen einen härteren Kurs gegenüber dem BDIMR einschlagen, würde es wohl kaum mit der Unterstützung derjenigen postsowjetischen Länder rechnen können, denen nicht an einer Zunahme der Spannungen mit westlichen OSZE-Teilnehmerstaaten gelegen ist.

Der wichtigste Punkt ist, dass das Thema Wahlbeobachtung zwar weiterhin umstritten bleibt, jedoch nicht mehr einer der Hauptgründe für Unstimmigkeiten ist. Einerseits ist es unwahrscheinlich, dass es im Zusammenhang mit Wahlen zu neuen farbigen Revolutionen kommen wird. Das BDIMR wird in dieser Hinsicht auch nicht mehr als Gefahr wahrgenommen. Es hat sich im Gegenteil sogar herausgestellt, dass eine positive Zusammenarbeit möglich ist, selbst bei den Wahlbeobachtungen in Russland in den Jahren 2011 und 2012. Andererseits stellt die Ukraine-Krise eine unerwartete Herausforderung für die OSZE dar. Dieses Thema steht nun im Mittelpunkt der politischen Agenda, und wie die Teilnehmerstaaten damit umgehen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der OSZE – wird sich stark auf den Helsinki+40-Prozess und die zukünftige Identität der Organisation und ihr Rolle auswirken. In diesem Kontext könnten Wahlbeobachtungen durchaus zum Gegenstand politischer Verhandlungen und Verkopplungen werden. Beispielsweise könnte Russland die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf Wahlbeobachtung nutzen um Auseinandersetzungen mit anderen Teilnehmerstaaten über ganz andere Themen zu beeinflussen, wie etwa die Frage des politischen und technischen Engagements der OSZE bei der Lösung der Ukraine-Krise. Dies könnte dazu führen, dass der Dialog über Wahlbeobachtungen, der in den letzten Jahren stattgefunden hat, durch externe Ereignisse unterbrochen wird. Es dürfte dann noch schwieriger werden, seine zukünftige Entwicklung vorherzusehen.

Von Russland und anderen Teilnehmerstaaten auferlegte Haushaltsbeschränkungen stellen, wie gesagt, ein zusätzliches und konkretes Risiko für das

BDIMR dar. Um seine Unabhängigkeit von Geldgebern zu bewahren, hält das BDIMR an dem Grundsatz fest, für die Entsendung der aus Experten bestehenden Kernteams, die die Beobachtungsmissionen leiten, ausschließlich Mittel aus dem – von allen Teilnehmerstaaten im Konsens vereinbarten – Gesamthaushaltsplan der OSZE zu verwenden.[35] Mittelfristig könnte der Rückgang verfügbarer Ressourcen, die der Politik des nominellen Nullwachstums und Verzögerungen bei der Genehmigung des Haushaltsplans geschuldet ist, das BDIMR dazu zwingen, seine Aktivitäten umzustrukturieren. Es könnte zum Beispiel seine Wahlbeobachtungen in etablierten Demokratien reduzieren, so wie bei den Parlamentswahlen in Belgien im Jahr 2014. Diese wurden „aufgrund der gegenwärtigen Haushaltsbeschränkungen, die sich daraus ergeben, dass der OSZE-Gesamthaushaltsplan für 2014 noch nicht verabschiedet wurde", vom BDIMR nicht bewertet, obwohl die „OSZE/BDIMR-Bedarfserhebungsmission die Entsendung eines Wahlexpertenteams, das sich auf neue Wahltechnologien konzentriert, empfohlen hätte".[36] Zudem haben viele Teilnehmerstaaten aufgrund der Finanzkrise die Mittel für die Abordnung von Lang- und Kurzzeitbeobachtern, die gemeinsam mit den Kernteams den Wahlverlauf im gesamten Land beobachten, reduziert. Freiwillige Beiträge wurden bislang nur für Methodenentwicklungsprojekte und andere eingeschränkte Vorhaben eingesetzt, die auf einen breiten Konsens stießen. Engpässe bei der Abordnung von Beobachtern könnten das BDIMR dazu zwingen, für die Entsendung einer hinreichend großen Zahl von Beobachtern freiwillige Beiträge von einzelnen Teilnehmerstaaten und anderen Geldgebern anzunehmen. Infolgedessen könnten Entscheidungen, die dem BDIMR durch Haushaltsbeschränkungen aufgenötigt werden, Russland einen neuen Vorwand geben, dem BDIMR Doppelmoral vorzuwerfen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Phase des unterschwelligen, aber kontinuierlichen politischen Drucks, der auf die Aktivitäten des BDIMR im Zusammenhang mit Wahlen ausgeübt wird, wohl noch nicht vorbei ist. Anlässlich der bevorstehenden Wahlen in Russland (Parlamentswahlen 2016, Präsidentschaftswahl 2018) und anderen ähnlich gesinnten Ländern könnte es erneut zu Differenzen kommen. Trotz allem dürfte dabei kein kritischer Punkt erreicht werden. Der Dialog zwischen Moskau und dem BDIMR wird jedenfalls nur fortbestehen, wenn das Büro auch weiterhin zu graduellen und harmlosen Zugeständnissen bereit ist. Insgesamt scheint die Wahlbeobachtung nicht unmittelbar bedroht zu sein, und das BDIMR sollte in der Lage sein, seine Tätigkeit wirkungsvoll auszuüben, vor allem in Ländern, die bereit sind, seine Unterstützung anzunehmen. Der finanzielle Druck auf das BDIMR sowie besorgniserregende Entwicklungen, die nichts mit Wahlen zu tun haben, könnten sich als Herausforderung für den Status quo erweisen.

---

35 Vgl. Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 22).

36 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Kingdom of Belgium. Federal Elections, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report. 3-6 March 2014, Warschau, 8. April 2014, S. 12, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/117281.

*Rüdiger Lüdeking**

Militärische Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle in Europa vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise

Einführung

Mehr als 14 Jahre hat die OSZE weitgehend ein Schattendasein geführt. Dies hat sich mit der Ukraine-Krise geändert. Erneut richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Organisation.

Die OSZE hat in der Krise ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Dabei hat die Nutzung des in ihrem Rahmen vorhandenen rüstungskontrollpolitischen Instrumentariums zur kooperativen Erstellung eines objektiven Lagebildes und zur Deeskalation eine zentrale Rolle gespielt. Gleichzeitig hat jedoch gerade auch die Implementierung der für den Krisenfall vorgesehenen Maßnahmen des Wiener Dokumentes aufgezeigt, dass die OSZE dort an ihre Grenzen stößt, wo das für ein wirksames Handeln erforderliche Maß an Zusammenarbeit der Beteiligten nicht gegeben ist.

Es ist keineswegs gewiss, ob die OSZE die an sie gerichteten hohen Erwartungen erfüllen kann. Die Debatten sind aktuell wieder konfrontativ geprägt; der Trend geht zurück zu einem Denken in Kategorien der Abgrenzung, der militärischen Rückversicherung und Eindämmung. Dementsprechend spricht heute niemand über die Verwirklichung des von der OSZE angestrebten Ziels, eine Sicherheitsgemeinschaft auf der Grundlage gemeinsamer Werte zu schaffen. Dies ist einerseits verständlich: Die gewaltsame Annexion der Krim und die hybride Kriegsführung in der Ostukraine stellen die OSZE in ihrer zentralen Funktion als kollektive Sicherheitsorganisation, deren Zweck die Verhinderung der Androhung und Anwendung von Gewalt und die Lösung von Sicherheitsproblemen allein durch Zusammenarbeit auf der Grundlage vereinbarter Prinzipien ist, in Frage. Andererseits gibt es jedoch keine Alternative zu dem auf Kooperation und Interessenausgleich setzenden sicherheitspolitischen Ansatz der OSZE, sofern wir nicht zu den Konfliktaustragungsmustern und -strategien des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurückkehren wollen.

Eine Spaltung Europas und der Rückfall in eine Ost-West-Konfrontation dürfen keine Optionen sein. Um dem vorzubauen, müssen auch militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle als unverzichtbare Elemente eines

---

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit denjenigen der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmen. Es werden die Entwicklungen bis Dezember 2014 berücksichtigt.

wirksamen Konfliktverhütungs- und -regelungsinstrumentariums wieder stärker in den Blick genommen werden.

Ausgangs- und Ansatzpunkte für eine Wiederbelebung militärischer Vertrauensbildung und die Bemühungen zur Revitalisierung und Modernisierung konventioneller Rüstungskontrolle in Europa

Unter den westlichen Staaten besteht Einigkeit darüber, dass nach dem insbesondere mit der Annexion der Krim erfolgten Bruch mit grundlegenden Prinzipien und Verpflichtungen nicht zur Tagesordnung übergegangen werden kann. Darüber hinaus wird jedoch bereits seit Längerem eine zunehmende Entfernung von in den 1990er Jahren gemeinsam in der OSZE definierten Werten bzw. deren Nichterfüllung durch einige Staaten „östlich von Wien" diagnostiziert. Dies macht es sehr schwierig, zur Arbeit an kooperativen Beziehungen zurückzufinden, die auf einer gemeinsamen Wertebasis gründen. Der Vorbereitungsprozess zum 40. Jahrestag der Zeichnung der Helsinki-Schlussakte im Jahr 2015 („Helsinki+40") stand daher von Beginn an unter keinem günstigen Stern und ist in diesem Jahr ins Stocken geraten.
Dennoch: Angesichts der wachsenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis und des durch die Ukraine-Krise demonstrierten erhöhten Risikos, dass Konflikte wieder militärisch ausgetragen werden, müssen die rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen gerade jetzt wieder verstärkt werden.
Rüstungskontrolle darf nicht zur Geisel der Kontroverse über die Einhaltung zentraler Werte der OSZE werden. Vielmehr bedarf es einer Rückbesinnung auf die ursprünglichen Ziele und Funktionen der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Damit sollte auch der duale Ansatz des sogenannten Harmel-Berichts der NATO aus dem Jahr 1967 als zentrale Grundorientierung wieder ins Blickfeld rücken. Der Wahrung ausreichender Verteidigungsfähigkeit wurde als zweite Funktion des Bündnisses die Verfolgung von Entspannungsbemühungen zur Erhöhung der Stabilität an die Seite gestellt. Dies geschah in vollem Bewusstsein der damals zumindest in kurz- und mittelfristiger Perspektive nahezu unüberbrückbar erscheinenden Gegensätze zwischen Ost und West. Die im Harmel-Bericht postulierte Doppelstrategie bereitete den Weg für Initiativen zur Aufnahme von Verhandlungen über ausgewogenen Truppenreduzierungen zwischen NATO und Warschauer Pakt, die sich an den Zielen, die sicherheitspolitische Stabilität zu erhöhen und Krieg zu verhindern, orientierten.
Heute geht es nicht mehr um die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen zwei Bündnissystemen; es geht vielmehr um gesamteuropäische Stabilität in einem komplexeren, weniger berechenbaren und zunehmend deregulierten Sicherheitsumfeld. Dabei treten neben qualitativ neuen Herausforderungen regionale und subregionale Sicherheitsprobleme sowie Konfliktverhütung und Krisenmanagement stärker in den Vordergrund. Wie nicht nur die Ukra-

ine-Krise, sondern bereits zuvor auch die ungelösten „eingefrorenen“ Konflikte im OSZE-Raum verdeutlicht haben, müssen hierzu die bestehenden Mittel und Vereinbarungen der europäischen Rüstungskontrolle angepasst werden.

Dennoch bleiben die Grundprinzipien der Rüstungskontrolle, wie sie in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden, weiterhin maßgeblich: Sicherheit, Stabilität, Verifikation. So darf beispielsweise auch in dem veränderten Sicherheitsumfeld keinem einzelnen Staat eine destabilisierende militärische Vorrangstellung eingeräumt werden. Diesem Gesichtspunkt trug bereits der ursprüngliche Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990 mit der Einführung der Suffizienzregel Rechnung. Auch intrusive Verifikation hat – gerade angesichts des eingetretenen Vertrauensverlustes – eine Schlüsselbedeutung; das Bekenntnis zu militärischer Zurückhaltung muss überprüfbar und kalkulierbar sein.

Die notwendige Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle sollte sich gegenwärtig nicht in erster Linie an dem abstrakten Ziel der Errichtung einer Sicherheitsgemeinschaft orientieren. Vielmehr sollte sie dem rational-nüchternen Interesse an der Verhinderung bewaffneter Konflikte und an einem wirksamen Krisenmanagement entspringen. Sie sollte zudem von der Einsicht geleitet sein, dass nachhaltige Sicherheit in Europa letztlich nur unter Einbeziehung Russlands erreichbar ist. Ein rüstungskontrollpolitischer *„New Deal“* sollte an den bereits während des Kalten Krieges geltenden sicherheitspolitischen Grundansatz anknüpfen, die fruchtlosen Debatten der vergangenen Jahre überwinden, die Instrumentalisierung der Rüstungskontrolle für zweckfremde Ziele vermeiden und den rüstungskontrollpolitischen *Acquis* an die veränderten Bedingungen und Erfordernisse anpassen.

Rüstungskontrolle vor neuen Herausforderungen?

Die Ukraine-Krise hat die politische Aufmerksamkeit auf die Bedeutung der Rüstungskontrolle, insbesondere für kooperative Faktenklärung und Deeskalation, gelenkt. Die OSZE hat sich in der Krise nicht zuletzt durch die Nutzung der nach dem Wiener Dokument vorhandenen Möglichkeiten als handlungsfähig erwiesen. Gleichzeitig wurden aber auch die Grenzen dieser Handlungsfähigkeit deutlich:

Am 26. Februar 2014 kündigte Russland eine großangelegte Alarmübung mit 38.000 teilnehmenden Soldaten an; diese unterlag nach den Bestimmungen des Wiener Dokumentes (Absatz 41) nicht der üblichen Vorankündigungsfrist von 42 Tagen, da sie der Übungstruppe nicht vorher mitgeteilt worden war. Zudem lud Russland auch keine Beobachter zu der Übung ein, da die Stärke der an den einzelnen Übungsszenarien beteiligten Truppen jeweils unterhalb der in Kapitel VI des Wiener Dokumentes für die Beobachtereinladung festgelegten Schwellen lag. In der angespannten Situation musste die

Übung erhebliche Besorgnisse und Fragen zu den damit von Russland verfolgten Zielen auslösen. Wie zu erwarten, gab die Übung deshalb Anlass für die Beantragung von Inspektionen nach Kapitel IX des Wiener Dokumentes. Die von der Schweiz, Litauen und der Ukraine im März durchgeführten Inspektionen förderten keine Hinweise auf Verletzungen von Rüstungskontrollverpflichtungen zutage. Gleichzeitig war mit diesen drei Inspektionen Russlands passive Inspektionsquote für das Jahr 2014 erschöpft. Zusätzliche Inspektionen auf freiwilliger Basis wurden von Russland nicht gewährt.

Illustriert dies die Grenzen des regulären Instrumentariums des Wiener Dokuments, so wurden auch die Defizite des gerade für die Bewältigung von Krisen- und Konfliktsituationen geschaffenen Kapitels III (Verminderung der Risiken) in der Ukraine-Krise augenfällig. Mit der Zunahme der Spannungen und dem Beginn verstärkter Aktivitäten separatistischer Kräfte auf der Krim löste die Ukraine seit Ende Februar 2014 mehrfach die Mechanismen dieses Kapitels zur Klärung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten (Absatz 16) aus. Russland verweigerte sich den ukrainischen Ersuchen unter Verweis darauf, dass die von Russland durchgeführten militärischen Aktivitäten nicht unter die Bestimmungen des Kapitels III fielen. Eine vom 5. bis 20. März auf ukrainischen Antrag gemäß den Bestimmungen von Kapitel III zur freiwilligen Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten (Absatz 18) in der Ukraine durchgeführte Mission, an der mehr als 50 Inspektoren aus über 30 OSZE-Teilnehmerstaaten teilnahmen, verdeutlichte zwar die kritische Situation und die Präsenz russischer bzw. prorussischer Separatisten auf der Krim; gleichzeitig wurde der Mission jedoch der Zugang zur Krim mehrfach verweigert. Die Anwendung von Kapitel III führte auch nicht weiter, als die Situation in der Ostukraine eskalierte; entsprechende Aufklärungsersuchen der ukrainischen Seite wurden von Russland mit dem Hinweis auf fehlende Informationen zu den von regulären und freiwilligen ukrainischen Verbänden durchgeführten sogenannten Antiterroroperationen zurückgewiesen.

Während der Krise zeigte sich durchweg das Problem der rüstungskontrollpolitischen Erfassung innerstaatlicher Konflikte bzw. hybrider Kriegsführung. Das Wiener Dokument ist auf zwischenstaatliche Konflikte ausgelegt; zudem werden paramilitärische Kräfte und Kräfte der inneren Sicherheit nicht erfasst. Der Versuch der Ukraine, durch die Einladung zu zusätzlichen freiwilligen Inspektionen eine kontinuierliche rüstungskontrollpolitische Präsenz in der Ostukraine zu schaffen, um so Aufklärung über die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure zu erhalten und dadurch vielleicht zur Deeskalation beizutragen bzw. eine Art internationaler Rückversicherung zu erreichen, war allenfalls ein Notbehelf. Dass er auch nicht tragfähig war, wurde nicht zuletzt durch die Entführung eines Inspektionsteams am 25. April 2014 in Slowjansk deutlich.

Neben dem Wiener Dokument stand auch der Vertrag über den Offenen Himmel als nutzbares Instrument zur Verfügung. Dieses wurde vor allem zur

Klärung der angeblichen Verstärkung russischer Streitkräfte in Grenznähe zur Ukraine genutzt. Die anhaltenden und kontroversen Debatten darüber, ob und in welchem Umfang es derartige Verstärkungen gegeben hat, werfen die Frage auf, ob die nach dem Vertrag durchgeführten Überflüge zu einer Aufklärung des Sachverhaltes in gegenseitigem Einvernehmen genutzt werden konnten.

Der KSE-Vertrag hätte aufgrund seines ausgefeilten, anders als das Wiener Dokument auf die Präsenz von Hauptwaffensystemen ausgerichteten Verifikationsregimes ein nützliches Instrument in der Krise sein können. Mit seiner Hilfe hätte beispielsweise (mittels der Nutzung von Routine- und Verdachtsinspektionen) ein klareres Lagebild über Dislozierungsveränderungen der russischen Streitkräfte im Verlauf der letzten Monate erstellt werden können. Dies wäre unter den Bedingungen des Anpassungsübereinkommens von 1999, wäre es jemals in Kraft getreten, erst recht der Fall gewesen, da dessen stringenteres Notifizierungsregime mehr Transparenz erlaubt und zumindest teilweise auch Auskünfte über den Aufenthalt von Truppenteilen außerhalb ihrer Friedensstandorte und die Verlegung von Hauptwaffensystemen verlangt. Das KSE-Regime spielte jedoch nicht zuletzt wegen seiner einseitigen Suspendierung durch Russland im Jahr 2007 keine Rolle. Derzeit rückt das KSE-Regime jedoch wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit, da auch in seinem Rahmen – wie in der NATO-Russland-Grundakte – politisch bindende Zurückhaltungsvereinbarungen getroffen wurden; so hat Russland beispielsweise auf die zusätzliche Stationierung substanzieller Kampftruppen in an die baltischen Staaten angrenzenden Gebieten verzichtet.

Die genannten Erfahrungen sollten den Anstoß dazu geben, die überfällige Revitalisierung und Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Angriff zu nehmen. Die Ukraine-Krise hat viele der hierfür zu berücksichtigenden Notwendigkeiten verdeutlicht. Dennoch: Die zu bewältigenden Herausforderungen sind nicht neu. Die Beratungen zur Fortschreibung des Wiener Dokuments der letzten Jahre haben gezeigt, dass es ein Bewusstsein für den Veränderungsbedarf gibt; hierzu haben nicht nur die sichtbaren Veränderungen in den Streitkräftedispositiven und -aktivitäten, sondern auch die Erfahrungen mit den „eingefrorenen“ Konflikten beigetragen. Zumindest teilweise kann an bereits vorgelegte Vorschläge angeknüpft werden. Allerdings hat es in der Vergangenheit an der Bereitschaft gefehlt, den Modernisierungsbedarf beherzt anzugehen – was auch zu erklären vermag, warum die Vorschläge vielfach auf einen eher schrittweisen Fortschritt abzielen und auf durchgreifende Veränderungen unter dem Gesichtspunkt der Verhandelbarkeit verzichtet wurde. Dies muss sich ändern.

Elemente einer Modernisierungsagenda

Im Kern geht es bei der Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle darum, die schon seit langem überfällige Anpassung der vorhandenen Rüstungskontrollinstrumente und -praktiken an die eingetretenen dramatischen Veränderungen in den Streitkräftedispositiven und -aktivitäten sowie in der Sicherheitslage in Europa nachzuholen. Dabei wird es besonders darauf ankommen, die Rüstungskontrolle in ihrer Rolle bei der Konfliktbewältigung und beim Krisenmanagement zu stärken. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Mobilität und Flexibilität in den Streitkräftedispositiven muss erhöhtes Augenmerk auf die nichtstatischen Aspekte sowie auf Transparenz und Verifikation gerichtet werden.
Aus Gründen der Verhandelbarkeit und Praktikabilität sollte dabei an die vorhandenen rüstungskontrollpolitischen Instrumente angeknüpft werden, wobei diese unter Berücksichtigung ihrer Komplementarität substanziell modernisiert werden müssen. Die Schaffung eines allumfassenden Regimes, wie es beispielweise noch unter dem Stichwort „Harmonisierung" im Sofortprogramm für das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) vorgesehen war, das auf dem Helsinki-Gipfel 1992 verabschiedet wurde, ist zwar wünschenswert, erscheint zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch zu ambitioniert. Daher bedarf es zunächst paralleler Modernisierungsstränge, die jeweils gesondert in der OSZE (FSK) sowie von den KSE-Staaten (bzw. im Rahmen der „Gruppe der 36", der alle 30 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags sowie die sechs NATO-Mitglieder, die keine KSE-Vertragsstaaten sind, angehören) und den Mitgliedstaaten des Vertrags über den Offenen Himmel verfolgt werden.
Im Einzelnen könnte die Modernisierungsagenda für die Fortschreibung des Wiener Dokuments insbesondere die folgenden Aufgaben umfassen:

- Anpassung der Schwellen für die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten;
- Erhöhung der Quoten für Inspektionen und Überprüfungsbesuche;
- Überprüfung der Verifikationsmodalitäten (Größe der Inspektions-/Überprüfungsgruppen, Dauer der Inspektionen/Überprüfungsbesuche, Ankündigungserfordernisse und -fristen, Inhalt und Format von Inspektionsberichten);
- Prüfung der vom Informationsaustausch erfassten Streitkräfte sowie Waffen- und Ausrüstungssysteme (gegebenenfalls auch Kampfunterstützungstruppen, paramilitärische Kräfte und Kräfte der inneren Sicherheit);
- Prüfung des Systems der vorherigen Ankündigung, insbesondere mit Blick auf militärische Aktivitäten gemäß Absatz 41 des Wiener Dokuments;

- Überarbeitung der Mechanismen zur Verminderung der Risiken (u.a. Einführung einer Definition des Begriffs „ungewöhnliche militärische Aktivitäten“, Stärkung der Rolle und Möglichkeiten des ersuchenden Staates, Verpflichtung zur Akzeptanz von Konsultations- und Verifikationsersuchen);
- Prüfung der Möglichkeit erweiterter Transparenz und neuer beschränkender Maßnahmen im Hinblick auf die Dislozierung/Übungen von Streitkräften außerhalb ihrer Friedensstandorte und in der Nähe internationaler Grenzen;
- Erwägung konkreter Zurückhaltungsverpflichtungen in Krisensituationen;
- Schaffung eines zentralen Aufklärungs- und Verifikationsmechanismus, der in Krisensituationen von einer neutralen Stelle (z.B. dem OSZE-Sekretariat) in Anspruch genommen werden kann;
- Schaffung expliziter Möglichkeiten zur Nutzung der Maßnahmen des Wiener Dokumentes zur Erfassung auch innerstaatlicher Konflikte.

Diese vordringlich in der OSZE voranzutreibende Fortentwicklung des Wiener Dokuments muss, soll sie nicht Stückwerk bleiben, durch die gezielte Modernisierung anderer Aspekte der europäischen Rüstungskontrolle ergänzt werden. Hierzu ist vor allem Folgendes anzustreben:

- Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle an die veränderten Streitkräftedispositive (u.a. Erweiterung der Transparenz- und Verifikationsbestimmungen, Anpassung an veränderte Streitkräftestrukturen, mögliche Erfassung weiterer Waffen-/Ausrüstungskategorien, verifizierbare Schwellen bei vorübergehender Überschreitung von Obergrenzen, stringenteres Notifizierungsregime im Falle der Verlegung von erfassten Waffen/Ausrüstungen, regionale Dislozierungs- und Stationierungsbeschränkungen);
- Vereinbarung über die Nutzung der im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel geschaffenen Beobachtungskapazitäten zu Zwecken der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktbewältigung (unter Anwendung vereinfachter Verfahrensregeln, gegebenenfalls auch Überprüfung/Ausbau der Sensorik);
- (politische) Vereinbarungen zur Gewährleistung subregionaler Stabilität (Zurückhaltungsverpflichtungen);
- regionale und subregionale Rüstungskontrollvereinbarungen, vor allem in Zonen erhöhter Spannungen und in Gebieten mit signifikanten Streitkräftedisparitäten (zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen und Truppenentflechtungs-/Truppenabzugsvereinbarungen in definierten geographischen Gebieten; spezielle Grenzregime);
- Förderung statusneutraler Rüstungskontrollvereinbarungen in Fällen, in denen *De-facto*-Regime oder nichtstaatliche Akteure im Interesse der

Krisenstabilität oder der Verhütung bewaffneter Auseinandersetzungen beteiligt werden müssen (vgl. die Situation im Kaukasus; die 1993 vereinbarten „Stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“ bieten einen Katalog hierfür geeigneter konkreter Maßnahmen);
- Ausarbeitung eines politisch-militärischen Verhaltenskodex für Krisensituationen;
- Aushandlung gesonderter Vereinbarungen zu neuen, für militärische Auseinandersetzungen nutzbaren Fähigkeiten und Kapazitäten (vgl. die 2013 im Rahmen der OSZE vereinbarte erste Liste vertrauensbildender Maßnahmen zur Internetsicherheit);
- Verbesserung der Implementierung bestehender Vereinbarungen durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Parteien und gegebenenfalls Zusammenlegung/„Kollektivierung“ nationaler Implementierungskapazitäten;
- Schaffung einer gemeinsamen Faktenbasis durch die (jeweils regimespezifische) Vereinbarung von Verfahren zur kooperativen Auswertung von Verifikationsergebnissen (vgl. u.a. die Kontroversen über die im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel gewonnenen Erkenntnisse zur An- bzw. Abwesenheit russischer Truppenverstärkungen im Grenzgebiet zur Ukraine);
- Vereinbarung möglicher Konsultationsverfahren im Falle der Geltendmachung „höherer Gewalt“ und angeblichen Missbrauchs von Rüstungskontrollmaßnahmen.

Rüstungskontrolle im Helsinki+40-Prozess

Das „Menü“ notwendiger und sinnvoller Schritte zur Revitalisierung und Modernisierung der Rüstungskontrolle ist vielgestaltig und anspruchsvoll. Ob es in Gänze oder zumindest in wichtigen Teilen verwirklicht werden kann, hängt vom politischen Willen der Beteiligten ab. Derzeit scheint es trotz gegenteiliger Bekundungen kein Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen zur durchgreifenden Verbesserung bzw. Anpassung der bestehenden Rüstungskontrollregime zu geben.
Die Ukraine-Krise sollte politisch dazu genutzt werden, ein neues Momentum zu schaffen und der Rüstungskontrolle den ihr zukommenden zentralen Platz in der Arbeit der OSZE zurückzugeben. Dies sollte im wohlverstandenen Interesse aller OSZE-Teilnehmerstaaten liegen und nicht trotz, sondern gerade wegen der Verschlechterung in den Ost-West-Beziehungen ein gemeinsames Anliegen aller OSZE-Teilnehmerstaaten sein.
Der Helsinki+40-Prozess bietet den Rahmen dafür, wichtige Anstöße für die Revitalisierung und Modernisierung der Rüstungskontrolle zu geben und die konzeptionellen Eckpunkte abzustecken. Dabei sollte an die in zentralen

Grundaussagen weiterhin gültigen Schlüsseldokumente der OSZE angeknüpft werden. Insbesondere sind hier das Helsinki-Dokument 1992 mit dem Mandat für das OSZE-FSK und der auf dem OSZE-Gipfel in Lissabon 1996 verabschiedete Rahmen für Rüstungskontrolle zu nennen.

Diese beiden Dokumente bildeten auch den Ausgangspunkt für die zu Jahresbeginn 2014 in einer gesonderten Arbeitsgruppe des Helsinki+40-Prozesses aufgenommenen Arbeiten zu militärischer Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Als Koordinator dieser Gruppe Schlug der Verfasser des vorliegenden Beitrags vor, die Rolle der Rüstungskontrolle im Lichte der sich rasch verändernden Sicherheitslage zu überprüfen. Ausgehend von einem strategischen Ansatz sollten dabei die Herausforderungen, Prinzipien und Prioritäten sowie die Entwicklung eines rüstungskontrollpolitischen Aktionsplans im Mittelpunkt stehen. Ziel sollte die Erarbeitung eines Konsensdokumentes sein, das 2015 anlässlich des 40. Jahrestags der Zeichnung der Helsinki-Schlussakte verabschiedet werden sollte. Damit sollten das überfällige Momentum für eine aktive Rüstungskontrollpolitik erzeugt und ein Bezugsrahmen für die konkrete Verhandlungsarbeit des FSK (gerade auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Wiener Dokuments) geschaffen werden.

Der geschilderte Ansatz stieß, wie informelle Konsultationen des Koordinators im Januar 2014 gezeigt haben, auf breite Zustimmung. Mit der Verschärfung der Ukraine-Krise kam jedoch die Arbeit des Helsinki+40-Prozesses insgesamt zum Erliegen. Auch die Bereitschaft zum Dialog über Rüstungskontrolle war nicht mehr gegeben. Inwieweit und unter welchen Bedingungen diese wiederhergestellt werden kann, ist Gegenstand von Sondierungen.

Der Helsinki+40-Koordinator für Rüstungskontrolle hat angekündigt, neben der Weiterverfolgung des hier geschilderten strategischen Ansatzes auch Konsultationen über die aus der Ukraine-Krise zu ziehenden Lehren für die Weiterentwicklung des bestehenden Rüstungskontrollinstrumentariums zu führen. Zudem hat er die Wiederaufnahme des Dialogs über militärische Fragen, einschließlich der Entwicklung von Streitkräftedispositiven und Doktrinen, auf politischer Ebene vorgeschlagen. Ein solcher Dialog kann zu einem Motor für die Rüstungskontrolle insbesondere dann werden, wenn mit seiner Hilfe das notwendige Bewusstsein dafür gefördert wird, dass Rüstungskontrolle nicht einer neuen Konfrontation zum Opfer fallen darf, sondern nüchtern-realistisch betrachtet dem Interesse aller Staaten an Sicherheit und Stabilität dient.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

*Shairbek Juraev**

Die OSZE-Akademie: Engagement für langfristige und umfassende Sicherheit in Zentralasien

Einführung

Im Januar 1992 traten alle fünf neuen unabhängigen postsowjetischen Staaten Zentralasiens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bei. In der Geschichte der Region war das insofern ein interessanter Zeitpunkt, als die Euphorie über die Unabhängigkeit inzwischen von der dramatischen Wirtschaftskrise, der Ungewissheit über die nationale Sicherheit und dem Wettrennen um die Aufstellung neuer innenpolitischer Regeln aufgewogen und schließlich verdrängt wurde. In ihren gegenseitigen Beziehungen hatten die Staaten in bilateralen und multilateralen Übereinkünften eilig den friedlichen Charakter ihrer Koexistenz in der Region erklärt. Einigen interessierten Beobachtern diente der Beitritt der Staaten zur KSZE als zusätzlicher Beleg für ihre Bereitschaft, einige grundlegende, wichtige Prinzipien und Normen für den Aufbau von Beziehungen untereinander sowie mit anderen souveränen Staaten anzuerkennen.

Zehn Jahre später standen die zentralasiatischen Staaten und Gesellschaften jedoch noch immer vor überwältigenden Herausforderungen, was ihre langfristige und umfassende Entwicklung und Sicherheit betraf. Dazu zählte auch ein akuter Mangel an gut ausgebildeten jungen Fachkräften. Das Bildungssystem litt auf allen Ebenen unter unzureichenden Reformen und erheblicher Unterfinanzierung. Gleichzeitig bedeutete die geographische Entfernung von globalen Bildungszentren, dass junge Menschen aus Zentralasien, die eine Aus- und Weiterbildung nach modernsten Standards anstrebten, vor großen Problemen standen. Diejenigen, denen es gelang, eine gute Ausbildung im Ausland zu erhalten, kehrten zudem häufig nicht in die Region zurück, was den Arbeitskräftemangel noch verschärfte. Die Errichtung physisch wie politisch wenig durchlässiger Grenzen führte zu einem Rückgang des Austauschs von Menschen aus den Ländern der Region, u.a. auch im Aus- und Weiterbildungsbereich.

Vor diesem Hintergrund gründeten die Nachfolgerin der KSZE, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), und die Regierung der Kirgisischen Republik im Jahr 2002 die OSZE-Akademie. Die Akademie, die 2002 als Projekt gestartet war, wurde vor genau zehn Jahren, im Jahr 2004, durch ein *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen der

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwingend mit der offiziellen Position der OSZE-Akademie übereinstimmen müssen. Er berücksichtigt die Entwicklungen bis August 2014.

OSZE und der Regierung der Kirgisischen Republik in eine vollwertige Institution umgewandelt. Das MoU hob die Bedeutung der Akademie als regionales Zentrum für Aus- und Weiterbildung sowie Forschung mit einem besonderen Schwerpunkt auf Konfliktprävention, Konfliktlösung. Konfliktnachsorge und regionalen Sicherheitsfragen ausdrücklich hervor.[1] Wie Frank Evers im OSZE-Jahrbuch 2003 eingehend dargestellt hat, war die Einrichtung der Akademie – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und unterschiedlich stark ausgeprägt – im Interesse sowohl der Regierungen der Region als auch der OSZE-Teilnehmerstaaten und -Institutionen, wobei ihr übergeordnetes Ziel darin besteht, „geleitet von den OSZE-Prinzipien Frieden und Stabilität in der Region [zu] fördern".[2]
Zehn Jahre später ist es nun an der Zeit, die Arbeit der OSZE-Akademie zu überprüfen, ihre Erfolge und die vor ihr liegenden Herausforderungen zu beleuchten und nach den Prioritäten für ihre zukünftige Entwicklung zu fragen. Die Akademie bietet heute zwei akkreditierte Masterstudiengänge an, führt mehrere Berufsbildungsprogramme durch, veröffentlicht Forschungsmaterialien und pflegt ein Alumni-Netzwerk von über 250 jungen Führungskräften aus der Region. Der vorliegende Beitrag wird einige Schwerpunkte der Arbeit der Akademie in jedem der genannten Bereiche vorstellen, die aktuellen Entwicklungsprioritäten aufzeigen und die wichtigsten Probleme und Herausforderungen beleuchten, vor denen die Akademie heute steht.

Postgraduiertenausbildung

Die Postgraduiertenausbildung mit dem Ziel eines Masterabschlusses bildet den Schwerpunkt der Tätigkeit der OSZE-Akademie. Die Akademie bietet mit den Studiengängen *Politics and Security* (vormals *Master in Political Science*) und *Economic Governance and Development* derzeit zwei Masterprogramme an. Beide Studiengänge sind vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft des Gastgeberlandes zugelassen und akkreditiert. Der Masterstudiengang in *Politics and Security* läuft über 13 Monate. Er wurde 2004 ins Leben gerufen und inzwischen von neun Studentenjahrgängen absolviert. Der Masterstudiengang *Economic Governance and Development* dauert 15 Monate und wurde 2012 gestartet.
Die Nachfrage nach den Studiengängen der Akademie ist beeindruckend. Der Masterstudiengang *Politics and Science* findet große Beachtung und zieht jährlich rund 15 Bewerber aus ganz Zentralasien für jeden der 25-28 verfügbaren Studienplätze an. Der Studiengang wandte sich ursprünglich vor allem

1 Vgl. Memorandum of Understanding between the OSCE and the Government of the Kyrgyz Republic, 22. Juli 2004.
2 Frank Evers, Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien. Die Einrichtung der „OSZE-Akademie" in Bischkek, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 371-380, hier: S. 375.

an Bewerber aus den fünf zentralasiatischen Staaten, blieb jedoch auch offen für einzelne Bewerbungen aus anderen OSZE-Teilnehmerstaaten und Nachbarländern, die nicht zu den OSZE-Teilnehmerstaaten gehören, wie z.B. China und Afghanistan. Ob die Zahlen gleichmäßig auf die Staaten der Region verteilt sind, ist eine andere Frage, die weiter unten im Abschnitt über die Herausforderungen im Detail behandelt wird.

Angesichts der Tatsache, dass die Unterstützung des Transformationsprozesses in Afghanistan immer stärker in den Mittelpunkt des internationalen Interesses rückte, begann die OSZE-Akademie 2009 regelmäßig Bewerber aus dem Land aufzunehmen. Dieser Entschluss hatte für die Akademie einige wichtige Folgen. Beispielsweise brachten die afghanischen Studenten ihre ganz eigenen Ausbildungserfahrungen mit, die sich manchmal stark von denjenigen zentralasiatischer Studenten unterschieden, was den Unterricht vielseitiger machte. Die Akademie ging außerdem dazu über, den gesamten Lehrbetrieb auf Englisch zu gestalten, um es so allen Studenten zu ermöglichen, gleichermaßen am Unterricht teilzuhaben. Während die Studenten ihre Muttersprache weiterhin ebenso frei benutzen können wie die russische Sprache, bereichert die Verbesserung ihrer englischen Sprachkenntnisse ihre Erfahrungen und trägt zu ihrem Erfolg auf dem Arbeitsmarkt bei.

2012 immatrikulierten sich erstmals Studenten für den neu eingerichteten Studiengang *Economic Governance and Development*. Mit dem Studiengang reagierte die Akademie auf die wachsende Nachfrage nach kompetenten Mitarbeitern zur Entwicklung und Leitung von Projekten in den Bereichen Energie- und Wasserpolitik, regionale Handels- und Zollbeziehungen und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Im Juli 2014 haben die ersten beiden Studentenjahrgänge ihren Abschluss erlangt, der dritte Jahrgang hatte zu dem Zeitpunkt die Hälfte des 15-monatigen Studiengangs hinter sich gebracht.

Beide Masterstudiengänge sind im Wesentlichen interdisziplinär angelegt und sollen den Studenten profunde Kenntnisse über Konzepte und Theorien vermitteln und sie anhand von Fallbeispielen in reale politische Fragen einführen. So kombiniert beispielsweise der Masterstudiengang *Politics and Security* wissenschaftliche Grundkurse wie Politische Theorie und Theorien der Internationalen Beziehungen mit thematischen Modulen wie Konfliktprävention, politischer Islam, Migration oder Menschenhandel. Desgleichen bietet der Masterstudiengang *Economic Governance and Development* allgemeine Module zur Makro- und Mikroökonomie an, an die sich spezielle Module zu Themen wie Projektmanagement, wirtschaftliche Auswirkungen der Migration und integrierte Wasserbewirtschaftung anschließen. Alle Kurse beziehen sich so weit wie möglich auf Fälle, die in Zentralasien angesiedelt oder die für Zentralasien relevant sind.

Entscheidend für die Verwirklichung der Ziele der Studiengänge ist die sorgfältige Auswahl der Dozenten. Seit ihrer Einrichtung im Jahr 2004 ist die Akademie im Bereich der Graduiertenausbildung um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen internationalen und lokalen oder regionalen Lehrkräften

bemüht. Um es führenden internationalen Wissenschaftlern und Praktikern zu ermöglichen, nach Bischkek zu kommen und mit den Studenten der Akademie zu arbeiten, werden viele Kurse als kurze Intensivkurse angeboten. So konnten Dozenten aus verschiedenen Institutionen gewonnen werden, darunter die Universität Oxford, das Norwegische Institut für internationale Angelegenheiten (*Norsk Utenrikspolitisk Institutt,* NUPI), das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (*Geneva Centre for Security Policy,* GCSP), das *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) und das Zentrum für politische Studien *(Zentr polititscheskich issledovani Rossii*, PIR-Center*)* in Moskau. So wird der Unterricht regelmäßig zu gleichen Teilen von Professoren aus dem Ausland und lokalen Experten erteilt. Während einige Kurse früher in russischer Sprache stattfanden, werden seit 2009 alle Kurse auf Englisch abgehalten. Die Akademie legt besonderen Wert darauf zu gewährleisten, dass die zentralasiatischen Dozenten an den besten internationalen Universitäten promoviert haben.

Unterstützung der beruflichen Weiterentwicklung der Absolventen

Die Akademie legt großen Wert darauf, die Studierenden mit dem notwendigen Rüstzeug für ihre weitere berufliche Entwicklung auszustatten, Zu diesem Zweck vermittelt sie wichtige übertragbare Fähigkeiten wie z.B. Schreib- und Forschungskompetenz sowie Präsentationstechniken. Beide Postgraduiertenstudiengänge bieten einen Intensivkurs in wissenschaftlichem Schreiben an und verlangen eine selbstständige Forschungsleistung in Form einer Masterarbeit. Fast alle Module und Kurse erfordern die aktive Teilnahme der Studierenden, z.B. indem sie Referate halten oder Diskussionen leiten. Ergänzend zu den wissenschaftlichen Studiengängen bietet die Akademie eine Reihe von Karriere-Workshops an, die sich auf die Vermittlung von Fähigkeiten zur Karriereplanung konzentrieren und die Möglichkeit bieten, erfolgreiche Vertreter verschiedener Berufsgruppen aus der Region zu treffen. Vor dem Abschluss des Studiums muss jeder Student ein achtwöchiges Praktikum absolvieren. Die OSZE-Akademie und ihre Partner finanzieren den besten Studenten Praktika im OSZE-Konfliktverhütungszentrum in Wien, beim Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten in Den Haag, bei NUPI und beim GCSP sowie bei verschiedenen lokalen NGOs und Regierungsorganisationen in der Region.
Die Absolventen repräsentieren das wichtigster Arbeitsergebnis der Akademie und sind der Hauptindikator für den Nutzen des Projekts insgesamt. Um die Kommunikation mit der wachsenden Zahl der Ehemaligen aufrechtzuerhalten, hat die OSZE-Akademie einen Alumni-Koordinator ernannt. Dem Netzwerk gehören heute 268 Ehemalige an, im September 2014 werden über 25 weitere Absolventen hinzukommen. Das Engagement der Akademie für ihre ehemaligen Studenten konzentriert sich hauptsächlich auf drei Bereiche:

die Förderung ihrer beruflichen Weiterentwicklung (Reisezuschüsse, Treffen von Alumni-Ortsverbänden mit Vertretern wichtiger Institutionen und bedeutenden Persönlichkeiten, Workshops), die Pflege des Alumni-Netzwerks (Ehemaligentreffen, Ortsverbandstreffen, Konferenzen, Veröffentlichungen) und die Unterstützung von Ehemaligen, die der Akademie etwas zurückgeben möchten (Betreuung von Studenten durch Ehemalige, Einrichtung des Alumni-Fonds 2014 etc.). Darüber hinaus hat die Akademie Vereinbarungen mit den Außenministerien Kasachstans, Kirgisistans, Tadschikistans, Usbekistans und Afghanistans über ein dreimonatiges Praktikum für ausgewählte Absolventen der Akademie als Nachwuchsbeamte getroffen.

Die Graduiertenprogramme der OSZE-Akademie sind in den letzten zehn Jahren zu begehrten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für junge zivilgesellschaftliche Aktivisten und junge Führungskräfte aus Zentralasien geworden. In einer Region, in der die meisten Bildungseinrichtungen bekanntermaßen korrupt und inkompetent sind, stellen die Lehrpläne und Lehransätze der OSZE-Akademie sowie ihr Umgang mit den Studenten den seltenen Fall von umfassender Verpflichtung auf wissenschaftliche Ehrlichkeit dar. Zusätzlich zur Finanzierung des Studiums gewährt die Akademie jedem Studenten eine Beihilfe zu den Lebenshaltungskosten; Studenten, die zum Studium nach Bischkek ziehen, erhalten einen Zuschuss zu den Unterbringungskosten. So ist es ihr möglich, die besten Studenten unabhängig von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen auszuwählen. Nach Ansicht der Studenten bietet die Akademie vielen jungen Menschen die Möglichkeit einen Mastertitel auf internationalem Niveau zu erwerben, ohne die Region verlassen zu müssen. Das trägt dazu bei, dass mehr Hochschulabsolventen in Zentralasien bleiben und dort arbeiten.

Jährliche Erhebungen unter den Absolventen weisen tatsächlich darauf hin, dass rund 70 Prozent der ehemaligen Studenten in Zentralasien und Afghanistan bleiben; die Mehrheit derjenigen, die die Region verlassen, strebt eine Weiterqualifizierung in Form einer Promotion oder eines weiteren Mastertitels an. 80 Prozent der Befragten hatten eine Anstellung (Stand: Februar 2014). Eine Herausforderung besteht jedoch noch immer darin, dass nahezu die Hälfte der beschäftigten Absolventen letztlich für internationale Organisationen arbeitet und nur weniger als 20 Prozent in der öffentlichen Verwaltung beschäftig sind. Die Gründe für diesen Trend liegen auf der Hand; gleichwohl hat die Akademie nach wie vor das Ziel – und auch die Erwartung –, die Zahl der Absolventen in den für die Entscheidungsfindung verantwortlichen Stellen der regionalen Regierungen zu erhöhen.

Berufliche Weiterbildung

Die berufliche Weiterbildung war von Beginn an eine der tragenden Säulen der Akademie. Dies beruht auf der Einsicht, dass qualifizierte und gut ausge-

bildete Arbeitskräfte für die erfolgreiche und tragfähige Transformation der zentralasiatischen Staaten und Gesellschaften langfristig von entscheidender Bedeutung sind. Auch wenn die finanziellen und personellen Kapazitäten der Akademie begrenzt waren, ging man davon aus, dass eine gezielte Weiterbildung in solch wichtigen Bereichen wie Konfliktprävention, Journalismus und öffentliche Verwaltung für die Regierungen in der Region sowie für die Gesellschaften insgesamt von greifbarem Nutzen sein könnten.

In der erst kurzen Geschichte der OSZE-Akademie haben ihre Kurse und Workshops zur beruflichen Weiterbildung ein breites Themenspektrum abgedeckt – von Wahlbeobachtung über Umweltmigration bis zu Menschenrechten für Juristen, um nur einige zu nennen. Drei Bereiche wurden jedoch von Beginn an als Kernkompetenzen der Akademie bei der Weiterbildung eingerichtet: Konfliktprävention, Journalismus/Medien und öffentliche Verwaltung. Alle Kurse in diesen Bereichen sind kurz (von ein bis zehn Wochen), intensiv und interaktiv und zielen darauf ab, jungen Führungskräften aus Zentralasien diejenigen Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, deren Beherrschung für erfolgreiches Arbeiten in jedem der drei genannten Bereiche unabdingbar ist.

Konfliktprävention ist seit 2004 einer der zentralen Bestandteile der von der Akademie angebotenen beruflichen Weiterbildung. Die Kurse in diesem Bereich wurden in Zusammenarbeit mit dem Institut für integrative Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung (später umbenannt in Herbert-C.-Kelman-Institut für interaktive Konflikttransformation) konzipiert und durchgeführt. Sie richten sich an Vertreter von Menschenrechts-NGOs, Angehörige der staatlichen Verwaltung und Mitarbeiter von Entwicklungsorganisationen aus den zentralasiatischen Staaten und Afghanistan, auch wenn nicht jedes Land in jedem Jahr vertreten ist. Ziel der Lehrgänge ist es, ein komplexes Verständnis von Konflikten, Entwicklungen nach einem Konflikt und Entwicklungsarbeit in Konfliktgebieten („konfliktsensible Entwicklung“) zu vermitteln. Nach den tragischen gewalttätigen Ereignissen in Südkirgisistan im Jahr 2005 findet die Bewältigung ethnischer Konflikte – ein Hauptthema in Zentralasien – in den Lehrgängen verstärkt Berücksichtigung.

Die Akademie nahm ihre Tätigkeit im Bereich Medienfortbildung 2005 in Zusammenarbeit mit dem in der Schweiz ansässigen Beratungsnetzwerk *Media4Democracy* auf. Die Lehrgänge zielten – ursprünglich unter der Bezeichnung *Media and Democracy* – darauf ab, den Teilnehmern fundierte Kenntnisse sowohl über die Funktion der Medien in einer Demokratie als auch über das Konzept der Informationsqualität zu vermitteln. Seit 2010 führt die Akademie die Schulungen gemeinsam mit der DW-Akademie (Akademie der Deutschen Welle) unter dem Arbeitstitel *Central Asian School of Contemporary Journalism* durch. Wichtigste Zielgruppe des Fortbildungsgangs ist seit 2011 der journalistische Nachwuchs, der sich als weitaus offener für neue Ansätze und Praktiken erwiesen hat. Gleichzeitig ist diese Fortbil-

dungsmaßnahme auch eine Investition in die neue Generation von Journalisten.
Die von der Akademie in Zusammenarbeit mit dem schwedischen Raoul-Wallenberg-Institut für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht (*Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law*) durchgeführten Lehrgänge im Bereich öffentliche Verwaltung konzentrierten sich anfangs vor allem auf die Rechtspflege. 2010 entwickelte die Akademie mit Unterstützung von NUPI ein neues Format für die Fortbildung im Bereich *Public-Policy Analysis*, wobei zunächst die Reform des Elektrizitätssektors im Mittelpunkt stand. Die Lehrgänge werden von den entsprechenden Ressorts der Regierungen sowie staatlichen *Think-Tanks* in der Region sehr gut angenommen. Aufgrund der großen Nachfrage wird der Lehrgang meistens in zwei getrennten Durchgängen in Bischkek veranstaltet und hat dank der Kooperation mit dem Büro der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) auch bereits einige Male in Tadschikistan stattgefunden.
Diese kurzen, intensiven Fortbildungslehrgänge haben es der Akademie ermöglicht, ihr Alumni-Netzwerk auszubauen und auf Regierungsbehörden, Medienorganisationen, Forschungsinstitute und Non-Profit-Organisationen auszudehnen. Wenn aktuelle Ereignisse sowie innen- und außenpolitische Entwicklungen es erforderlich machen, wird die Akademie auch für neue Themenbereiche in der beruflichen Weiterbildung sowie für neue – in- und ausländische – Institutionen als Partner in den Weiterbildungsprojekten offen bleiben.

Forschung

Neben der Postgraduiertenausbildung und der beruflichen Weiterbildung ist die Forschung die dritte Säule der Tätigkeit der Akademie. Forschung setzt die Fähigkeit voraus, die richtigen Fragen zu stellen, korrekte Datenerhebungs- und Analyseverfahren anzuwenden und erkenntnisgestützte Schlussfolgerungen zu ziehen. Im Zuge des allgemeinen Niedergangs von Bildung und Wissenschaft in der Region waren die Förderung und die Unterstützung von Forschung in der jungen Wissenschaftlergeneration beinahe vollständig aufgegeben und an ausländische Einrichtungen zur Postgraduiertenausbildung „delegiert“ worden.
Die OSZE-Akademie hat versucht das Problem dadurch zu lösen, dass sie sowohl Forschungsmethodenseminare anbietet als auch die eigentliche Forschung zu Fragen unterstützt, die für die Sicherheit und die Entwicklung Zentralasiens relevant sind. Dementsprechend sind für den erfolgreichen Abschluss der Postgraduiertenstudiengänge der Akademie sowohl die Belegung von Forschungsmethodenkurse als auch die Anfertigung einer Masterarbeit zum Nachweis eigenständiger Forschung erforderlich. Die Akademie hat außerdem einen speziellen Lehrgang zur wissenschaftlichen Erforschung des

politischen Islams durchgeführt, in dem junge Wissenschaftler aus der Region mit international renommierten Islamexperten darüber diskutiert haben, wie dieses sensible Thema am besten erforscht werden kann.

Neben der Weiterbildung in der Forschung hat die Akademie zusätzlich Maßnahmen ergriffen, mit denen junge Wissenschaftler aus der Region zu eigenständigen Forschungsarbeiten und zur Publikation ihrer Forschungsergebnisse ermutigt werden sollen. So unterstützte die Akademie beispielsweise 2004 und 2005 zwei erste Forschungsprojekte zu den Themen „Rechtsstaatlichkeit und lokale Traditionen" und „Ethnizität und Bildung in Kirgisistan". Beide Projekte befassten sich mit zentralen innenpolitischen Themen (Rechtsstaatlichkeit, Bildung) mit dem Ziel, eine profunde Analyse des Status quo und Erklärungen für aktuelle Trends zu präsentieren. 2005-2006 wurde ein regionales Forschungsprojekt zum Thema „Rechtliche Aspekte des Grenzmanagements" durchgeführt, das sich mit einem weiteren grundsätzlichen Problem befasste, das die zentralasiatischen Staaten spaltet. Fünf Wissenschaftler, einer aus jedem der fünf zentralasiatischen Staaten, verfassten jeweils einen Beitrag für den von Professor Muratbek Imanalijew, ehemaliger kirgisischer Außenminister und späterer Generalsekretär der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, herausgegebenen Sammelband zu den Ergebnissen des Projekts. Der 291 Seiten umfassende Bericht wurde in russischer Sprache sowohl als Printausgabe als auch in elektronischer Form veröffentlicht. Seit 2006 hat die Akademie außerdem jeweils ein *Oral-History*-Projekt in Tadschikistan und in Kirgisistan, unterstützt, deren Ziel die Sammlung persönlicher Berichte aus erster Hand zu wichtigen Ereignissen in beiden Ländern seit deren Unabhängigkeit war.

2009 starteten die OSZE-Akademie und ihr langjähriger Partner und Geldgeber NUPI ein neues regionales Forschungsprojekt, das *Central Asia Data-Gathering and Analysis Team* (CADGAT). Für das Projekt wurden insgesamt fünf Wissenschaftler, einer aus jedem der fünf zentralasiatischen Länder, eingestellt, die Daten zu Themen erheben sollen, die sich für einen länderübergreifenden Vergleich anbieten. Das Projekt widmet sich Themen, die zwar wichtig sind, zu denen es aber entweder nur weit verstreute oder gar keine Daten gibt. Die Ergebnisse des Projekts, die auf der Website der Akademie eingesehen werden können,[3] sollen Wissenschaftlern und Experten, die sich mit Zentralasien befassen, als hilfreiche Quelle für ihre Arbeit dienen.

Zusätzlich zu den üblichen Forschungsprojekten unterstützt die Akademie nachdrücklich politikrelevante Analysen, die für Wissenschaftler, Studenten und politische Entscheidungsträger gleichermaßen interessant sein könnten. Das Aushängeschild ist hier die von der Akademie herausgegebene Reihe *Central Asia Security Policy Briefs*, in der kurz und prägnant zusammengefasste Analysen konkreter und herausragender Politikprobleme aus der Region veröffentlicht werden. Zu den bislang untersuchten Themen gehören

3 Siehe OSCE Academy, Research and Publications, unter: http://www.osce-academy.net/en/research/cadgat.

Grenzfragen, Energiepreise, Transformationsprozesse in Afghanistan, die Zusammenarbeit zwischen Medien und Regierungen, Konflikte im Bergbau und vieles mehr. Alle *Policy Briefs* werden auf der Website der Akademie in elektronischer Form veröffentlicht, die Partner der Akademie erhalten zusätzlich eine gedruckte Version.
Zurzeit sind die Akademie und NUPI mit den letzten Vorbereitungen für das neu gestartete Regionalprojekt „Geschichtsschreibung und Nation-Building in Zentralasien" beschäftigt, das die Entwicklung der offiziellen Darstellung der Nationalgeschichte in den zentralasiatischen Staaten seit 1991 untersuchen soll. Die Ergebnisse werden in Form wissenschaftlicher Beiträge zusammengefasst und voraussichtlich Ende 2016 als Sammelband herausgegeben.

Eine Plattform für den Dialog

In den letzten zehn Jahren hat sich die OSZE-Akademie zu einer zentralen Anlaufstelle für Kontakte und Kommunikation zwischen einheimischen und internationalen Wissenschaftlern, Experten und politischen Entscheidungsträgern entwickelt. Sie veranstaltet Konferenzen und Runde Tische und bietet Platz für andere Formen des Dialogs. Auch wenn die meisten dieser Veranstaltungen im Rahmen der Forschungs- und Weiterbildungsaktivitäten stattfanden, zeichnete sich schon bald ab, dass die Organisation von Diskussionsveranstaltungen für unterschiedliche Gruppen zu einer eigenständigen Säule der Tätigkeit der Akademie werden könnte. Dazu trug auch die Tatsache bei, dass die Akademie eine der wenigen echten regionalen Bildungs- und Forschungsinstitute geblieben ist, die ein breites Spektrum von Themen, die mit umfassender Sicherheit verbunden sind, abdecken.
Die in dieser Hinsicht wichtigste Veranstaltung ist das 2008 ins Leben gerufene *Annual Central Asian Security Seminar*. In ihm diskutieren Wissenschaftler und politische Entscheidungsträger über besonders herausragende Ereignisse und Trends, die die Sicherheit in der Region betreffen. Die Organisation des Seminars, das aus der Zusammenarbeit der Akademie mit dem GCSP und NUPI hervorgegangen ist, wird ebenfalls vom OSZE-Zentrum in Bischkek unmittelbar unterstützt. Die hier diskutierten Themen variieren von Jahr zu Jahr und reichen von Geldwäsche über radikalen Extremismus bis hin zu Geopolitik und den Entwicklungen in Afghanistan. 2014 soll in dem Seminar über Fortschritte und Perspektiven der OSZE in Zentralasien im Kontext des bevorstehenden 40. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki und des damit verbundenen Helsinki-+40-Prozesses diskutiert werden.
Neben dem jährlichen regionalen Sicherheitsseminar veranstaltet die OSZE-Akademie regelmäßig – häufig in Zusammenarbeit mit Partnerinstitutionen – *Ad-hoc*-Konferenzen, öffentliche Vorträge und Seminare. So organisierte sie

2012 z.B. gemeinsam mit der Universität Saint Andrews (Vereinigtes Königreich) eine Videokonferenz mit dem Titel „Damit Hilfe wirkt: Sicherheit und Entwicklung in der Kirgisischen Republik“. Im selben Jahr fand eine internationale Konferenz über die Auswirkungen des Beitritts Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) auf Zentralasien statt. 2013 führte die Akademie ein kleineres Seminar zum Thema „Kirgisistan 2010-2013: Zivilgesellschaft, politischer Wandel und die Rolle der internationalen Gemeinschaft“ durch, auf dem Expertenmeinungen zu diesen Themen ausgelotet werden sollten. Die Ergebnisse aller Veranstaltungen werden entweder als Zusammenfassungen (im Falle des jährlichen regionalen Sicherheitsseminars in den *Geneva Papers*) veröffentlicht oder, je nach Art der Veranstaltung, der Öffentlichkeit in Form von Vorträgen und Reden zugänglich gemacht.

Förderer und Partner

Seit ihrer Gründung wird die OSZE-Akademie von einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten großzügig unterstützt. Zu Beginn kam die Unterstützung vor allem aus Deutschland, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Mit zunehmendem Umfang ihrer Tätigkeit wuchs auch der Pool der Förderländer, dem heute rund 20 Teilnehmerstaaten angehören. Das jährliche Betriebsbudget der Akademie beläuft sich derzeit auf über 900.000 Euro; ohne die engagierte Unterstützung durch Finanzierungspartner wäre es nicht aufrechtzuerhalten.

Zu den gegenwärtigen Geberländern gehören die USA, Finnland, Norwegen, Dänemark, Deutschland, Belgien und Österreich. Das OSZE-Zentrum in Bischkek leistet nach wie vor Unterstützung aus seinem Gesamthaushaltsplan in Höhe von 180.000 Euro zur Deckung allgemeiner Ausgaben. Zahlreiche Staaten unterstützen die Akademie mit außerbudgetären Beiträgen, die Regierungen Norwegens, Dänemarks und der Schweiz fördern sie großzügig mit direkten Subventionen (Norwegen und die Schweiz über NUPI bzw. das GCSP).

Abgesehen von der finanziellen Förderung haben sich NUPI und das GCSP auch zu Partnern in vielen verschiedenen Tätigkeitsbereichen entwickelt, z.B. bei der Lehre und der Betreuung von Masterarbeiten, durch die Bereitstellung von Praktikumsplätzen für Studenten der Akademie, bei der Veranstaltung von Konferenzen und bei der Herausgabe von Publikationen. Die Akademie arbeitet mit der GIZ, dem PIR-Center und der Universität Saint Andrews in der Lehre und bei der Veranstaltung von Konferenzen, mit *Media4Democracy* und der DW-Akademie bei der Journalistenfortbildung und mit dem Herbert-C.-Kelman-Institut für interaktive Konflikttransformation sowie dem Raoul-Wallenberg-Institut für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht bei der Aus- und Weiterbildung in den Bereichen Konfliktprävention und Menschenrechte zusammen. Die Akademie hat außerdem fruchtbare Partnerschaften

mit einer Reihe von zentralasiatischen Institutionen aufgebaut, darunter das Nationale Institut für strategische Studien und die Diplomatische Akademie Kirgisistans, die „Akademie Dialog“ in Tadschikistan und das Gawharshad-Institut für höhere Bildung in Afghanistan.

Prioritäten

Die OSZE-Akademie hat sich seit 2002 stets sehr darum bemüht, die von Beginn an in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen, ihre Tätigkeit auszuweiten und sich als Institution zu konsolidieren. Oberstes Ziel ist es heute, alle bestehenden Tätigkeitsbereiche fortzuführen und weiterzuentwickeln, auf den bisherigen Erfolgen aufzubauen und Probleme offen anzugehen. Es gibt natürlich Bereiche, die für die Entwicklung der Akademie in der näheren Zukunft als vorrangig angesehen werden. Dazu gehören die Frage, wie man auf die sich verändernden internationalen und innenpolitischen Gegebenheiten in der Region reagieren soll, oder Bemühungen, Tätigkeitsbereiche zu optimieren, in denen es in der Vergangenheit Probleme gegeben hat.
Als Erstes muss sich die OSZE-Akademie als regionales Konzept und regionale Institution wiederentdecken. Es muss daran gearbeitet werden, eine ausgewogenere Mitwirkung aller zentralasiatischen Staaten in allen Tätigkeitsbereichen der Akademie zu gewährleisten. Eine Erhöhung der Zahl der Studenten und Nachwuchskräfte aus Turkmenistan und Usbekistan würde sich sowohl auf den Unterricht als auch auf das Alumni-Netzwerk positiv auswirken und gleichzeitig die Tatsache unterstreichen, dass die regionale Zusammenarbeit zwischen den zukünftigen Generationen von Fach- und Führungskräften unerlässlich sein wird. Die OSZE-Akademie möchte ihren zentralasiatischen Schwerpunkt beibehalten. Sie hat sich jedoch auch zum Ziel gesetzt, die schwächer werdenden Verbindungen zwischen intellektuellen und politischen Kreisen in den zentralasiatischen Staaten und denjenigen in der weiteren Region zu stärken bzw. wiederherzustellen.
Die Akademie beabsichtigt daher, auch weiterhin Studenten und Partnerinstitutionen aus Afghanistan in all ihre Tätigkeitsbereiche aktiv einzubinden. Eine solche Einbeziehung wird als wertvoller Beitrag zur politischen und sozialen Transformation Afghanistans und zur Überwindung der historischen Spaltung, die Zentralasien und Afghanistan voneinander isoliert hat, betrachtet. Derzeit plant die Akademie, ihre Forschungsarbeit zu den afghanisch-zentralasiatischen Beziehungen zu intensivieren, was eventuell zur Einrichtung eines eigenständigen Forschungszentrums oder einer eigenen Forschungsabteilung führen könnte. Die Akademie beabsichtigt ebenso verstärkt darauf hinzuarbeiten, neben Afghanistan auch die Mongolei, die Kaukasusländer und andere Nachbarstaaten in ihre Aktivitäten einzubinden, um herauszufinden, wie „regional“ die Akademie tatsächlich werden kann.

Zweitens muss sich die Akademie als weithin sichtbare Plattform für Diskussionen, Dialoge und Debatten neu erfinden. Sie muss zu einer „natürlichen Anlaufstelle“ für einheimische und auswärtige Referenten – Wissenschaftler, Forscher und Politiker – werden, die ihnen die besten Voraussetzungen dafür bietet, das regionale Publikum zu erreichen. Dass das Recht auf freie Meinungsäußerung in Kirgisistan in erheblichem Umfang gewährleistet ist, macht diese Aufgabe leichter als man gemeinhin in der Region vermuten könnte.
Und schließlich muss die Akademie weitere Anstrengungen unternehmen, sich als Forschungszentrum zu etablieren. Verglichen mit den Postgraduiertenstudiengängen und den Weiterbildungsmaßnahmen nimmt dieser Teil der Tätigkeit der Akademie nur einen relativ kleinen Raum ein, obwohl er nicht weniger wichtig ist. Die Akademie will daher Doktoranden und Postgraduierte dafür gewinnen, einen Teil ihrer Forschungsarbeit in der OSZE-Akademie durchzuführen und sie so mit den Studenten und der breiteren lokalen intellektuellen Gemeinschaft zu vernetzen. Auch muss noch mehr dafür getan werden, wichtige Forschungsprojekte junger Wissenschaftler aus der Region zu fördern, nach Möglichkeit, aber nicht notwendigerweise in Zusammenarbeit mit erfahrenden lokalen und internationalen Partnern.

Herausforderungen

Als regionales Non-Profit-Institut, das sowohl Aus- und Weiterbildung anbietet als auch Forschung betreibt, steht die OSZE-Akademie vor einer Reihe von Herausforderungen, die kontinuierlich überprüft werden müssen und mit denen man sich regelmäßig auseinandersetzen muss. An erster Stelle ist hier die Finanzierung zu nennen. Bislang ist die Akademie in den Genuss von Zuwendungen aus über 20 OSZE-Teilnehmerstaaten gekommen. Dass einige wichtige Geldgeber heute mehrjährige Finanzierungszusagen machen, ist im Vergleich zu den Anfangsjahren eine Verbesserung, wobei der relativ große Kreis der Förderer den Druck auf einzelne Geberstaaten reduziert. Die weitere Diversifizierung der Finanzierung ist ein wesentliches Ziel der Akademie.
Dennoch ist die Abhängigkeit von einigen spezifischen Finanzierungsquellen ausgesprochen groß – ebenso wie die Ungewissheit darüber, wie sich die internationalen Entwicklungen auf die Finanzierungsprioritäten der Teilnehmerstaaten auswirken werden. So hatten z.B. die aktuellen Ereignisse in der Ukraine eine erhebliche Umverteilung außerbudgetärer Mittel dorthin zur Folge. Die Ukrainekrise könnte in Verbindung mit einem allgemeinen Abbau der internationalen Präsenz in Zentralasien letztendlich zu einer echten Herausforderung für die Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzierung der OSZE-Akademie werden. Die Leitung der Akademie erörtert derzeit verschiedene Möglichkeiten zur Bewältigung dieser Risiken, ohne dass dabei die

wesentlichen Identitätsmerkmale und die Struktur der Akademie aufgegeben werden müssen.
Eine weitere Herausforderung betrifft die Gefahr, dass politische und sicherheitspolitische Entwicklungen in der Region sich unter bestimmten Umständen nachteilig auf die geographische Reichweite der Akademie auswirken könnten. Es bleibt zu hoffen, dass Afghanistan der Akademie auch in den kommenden Jahren, nach dem Rückzug der internationalen Truppen und vor dem Hintergrund noch wenig tragfähiger politischer Prozesse und einer prekären wirtschaftlichen Situation, weiterhin Gelegenheit geben wird, mit Studenten und Wissenschaftlern von dort zusammenzuarbeiten. Das vorausschauende politische Engagement der zentralasiatischen Regierungen ist ebenfalls notwendig, um die Akademie in die Lage zu versetzen, mit jedem Land in der Region zu kooperieren und so zu einer echten regionalen Institution zu werden.

Schlussfolgerung

Insgesamt haben die Aktivitäten der Akademie seit ihrer Gründung an Qualität und Umfang zugenommen. Vom „Spiegelstrich" in einem MoU hat sie sich zu einem bewährten Aus- und Weiterbildungs- sowie Forschungszentrum entwickelt, das große Beachtung in der Öffentlichkeit findet und für sein weites Netz internationaler Partner, die engagierte Unterstützung durch die Institutionen und Teilnehmerstaaten der OSZE sowie die Qualität seiner Aus- und Weiterbildung bekannt ist. Heute, im Jahr 2014, gibt es mehrere Gebiete, die die Akademie weiterzuentwickeln beabsichtigt, während gleichzeitig die hohe Qualität der bestehenden Programme gewahrt werden soll. Dazu gehören die Schärfung ihres Profils als ein regionales Institut für ganz Zentralasien – oder sogar für den gesamten postsowjetischen Raum –, der weitere Ausbau ihrer Funktion als Plattform für politikrelevante und akademische Diskussionen und Dialoge sowie die Anwerbung und Unterstützung der renommiertesten Wissenschaftler zur Bearbeitung von Themen, die für Zentralasien und die OSZE von Bedeutung sind.

Außenbeziehungen und Einflüsse

*Sebastian Schiek**

Der Afghanistankonflikt als Machtressource für Zentralasien?

In Analysen zur Bedeutung des Afghanistankonflikts für Zentralasien finden sich häufig zwei scheinbar widersprüchliche Thesen: Einerseits wird der Konflikt als ein Sicherheitsproblem für Zentralasien dargestellt. Andererseits wird auch hervorgehoben, dass die zentralasiatischen Staaten vom Chaos in dem Nachbarland profitieren, da die Instabilität Afghanistans eine wichtige Legitimations- und Machtressource für die eigenen Regime sei und deren Position gegenüber den Großmächten stärke.

Was die erste These anbelangt, so wurde bereits mehrfach versucht, sie empirisch zu unterfüttern, die verschiedenen Analysen kamen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige Autoren betrachten die Situation primär unter dem Gesichtspunkt eines „inneren Sicherheitsdilemmas". Anders als in den klassischen Sicherheitstheorien ist die Hauptgefahr für die verhältnismäßig schwach institutionalisierten Regime wie diejenigen in Zentralasien aus dieser Perspektive nicht exogener Natur, sie kommt vielmehr von innen. Nicht ein Angriff von außen, sondern Putsch und Revolution im Innern stehen demnach in der Bedrohungsperzeption im Vordergrund. Selbst bei einer Rückkehr der Taliban müsse – so die Argumentation – nicht von einem Angriff auf Zentralasien ausgegangen werden, da der ideologische und der praktische Fokus der Taliban allein auf Afghanistan liege. Im Falle anhaltender oder gar eskalierender Gewalt in Afghanistan bestehe zwar prinzipiell die Gefahr einer regionalen „Ansteckung" (*contagion*), diese werde jedoch durch die relativ effektiven Sicherheitsapparate in Zentralasien reduziert. Andere Autoren betonen hingegen – ebenso wie die zentralasiatischen Regime selbst –, dass der Afghanistankonflikt eine reale externe Gefahr für Zentralasien darstelle. Hierfür werden zum einen historische Gründe geltend gemacht: In den 1990er Jahren hatten die Präsidenten Zentralasiens sich angesichts der vorrückenden Taliban höchst besorgt gezeigt und sich aktiv in den Konflikt eingemischt, indem sie *Warlords* in Nordafghanistan im Kampf gegen die Taliban unterstützten. Zum anderen könne die Rückkehr der Taliban oder eine Zunahme der Gewalt im Norden Afghanistans Flüchtlingsströme oder das Überschwappen eines gewaltbereiten Islamismus nach Zentralasien auslösen und damit auch zu einer Destabilisierung Zentralasiens führen.

Während für beide Positionen zur ersten These letztendlich gleichermaßen plausible Argumente hervorgebracht wurden, blieb eine theoriegeleitete Untersuchung der zweiten These, der Afghanistankonflikt sei für die zentralasiatischen Staaten von Nutzen, bislang aus. Der vorliegende Beitrag versucht

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

daher die Frage zu beantworten, inwieweit der Afghanistankonflikt eine Machtressource für die Staaten Zentralasiens gegenüber den Großmächten, der internationalen Gemeinschaft und der westlichen Hegemonie in der internationalen Ordnung darstellt. Dieser These liegt die Annahme zugrunde, dass kleine Staaten zwar auf die Zusammenarbeit mit Großmächten angewiesen sind, gleichzeitig aber stets auch versuchen, diese Beziehungen aktiv zu gestalten und sich so viel Spielraum wie möglich zu bewahren. Ob sie es vermeiden können, in völlige Abhängigkeit von einer einzelnen Macht zu geraten, hängt sowohl von inneren als auch von äußeren Faktoren ab. Im vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass der 2001 begonnene Afghanistankrieg und die damit verbundene internationale Aufmerksamkeit für Afghanistan und die angrenzenden Regionen entscheidende Faktoren für die Fähigkeit der zentralasiatischen Staaten sind, ihre Beziehungen zu den Großmächten zu gestalten. Lässt die internationale Aufmerksamkeit für Afghanistan nach, wird dies nicht nur Auswirkungen auf die Kooperation der zentralasiatischen Staaten mit externen Regionalmächten haben, sondern auch ihre Innenpolitik beeinflussen.

Extraversion und Machtressourcen

Inwiefern kann in einem Fall wie dem des Afghanistankonflikts von einer „Machtressource" für die Nachbarstaaten gesprochen werden? In den Internationalen Beziehungen werden kleine und schwache Staaten vor allem als „Objekte" der Politik regionaler oder internationaler Großmächte, weniger jedoch als eigenständige Akteure wahrgenommen. Kleine Staaten sind aus dieser Perspektive nicht viel mehr als die Erfüllungsgehilfen bei der Umsetzung von Großmachtstrategien. Dabei wird jedoch übersehen, dass auch kleine und schwache Staaten über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen, der es ihnen erlaubt, das Verhältnis zu den Großmächten zugunsten ihrer eigenen Interessen zu gestalten. Der Afrikaforscher Jean-François Bayart setzte dem „Paradigma der Unterjochung" (*„yoke paradigm"*) das Konzept der Extraversion entgegen. Das „Paradigma der Unterjochung" umschreibt die in den Internationalen Beziehungen dominante Annahme, dass kleine und schwache Staaten sich permanent „unter dem Joch externer Akteure"[1] befinden. Das Konzept der Extraversion nimmt die Abhängigkeit kleiner Staaten von ihrer externen Umwelt zwar ernst, es lenkt die Aufmerksamkeit aber auch auf deren proaktive Strategien, mit dieser Abhängigkeit und Ungleichheit umzugehen. Im Fokus stehen dabei die Fähigkeiten schwacher Staaten, Probleme zu bewältigen, die typisch für postkoloniale und postsowjetische Staaten sind: „die internationale Bühne einzubeziehen, internati-

1 Jean-François Bayart, The State in Africa: The Politics of the Belly, Cambridge 2009, S. 5 (alle Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

onalen Druck zu reduzieren, das Überleben ihres Regimes sicherzustellen und ihre inneren Gegner zu schwächen".[2]

Es gibt verschiedene Techniken der Extraversion, zwei davon sind für diesen Beitrag relevant. Die erste Technik ist die *patron alliance manipulation*, bei der kleine Staaten die Großmächte gegeneinander ausspielen können.[3] Seit Russland seinen Status als Hegemonialmacht in Zentralasien verloren hat, kann man von einer multipolaren Ordnung in der Region sprechen. Von dieser Multipolarisierung haben die Staaten Zentralasiens insofern profitiert, als sie sich in manchen Politikfeldern aussuchen können, mit wem sie kooperieren. Die zweite Technik, die Produktion von *Frames* und Repräsentationen *(frames and representations)*, ist die Beeinflussung des Bildes, das die Weltgesellschaft von einem bestimmten Staat hat. Während alle Staaten versuchen, positive Bilder für das internationale Publikum zu produzieren, fällt dies kleinen und autoritären Staaten besonders schwer. Erstens entsprechen ihre politischen Strukturen und Praktiken häufig nicht den Normen und Vorstellungen der westlich dominierten internationalen Ordnung; hinzu kommt, dass sie von externen Akteuren oftmals stigmatisiert werden. Zweitens haben kleine Staaten Probleme, ihre Repräsentationen mit „narrativem Material" zu unterfüttern, während starke Staaten in der Lage sind, ihr *Framing* durch glaubwürdiges Handeln zu untermauern. Ob ein autoritäres Land international als stabil, instabil, demokratisch oder despotisch wahrgenommen wird, ist nicht nur dem Zufall oder der „Wirklichkeit" geschuldet, sondern kann potenziell beeinflusst werden: „Die herrschenden Eliten dieser Regime formulieren ihre Innen- und Außenpolitik so, dass sie mit den hegemonialen internationalen Diskursen harmonieren, um so entweder mehr Unterstützung zu erhalten oder einem geringeren Demokratisierungsdruck ausgesetzt zu sein – oder beides."[4] Veränderungen in den internationalen Diskursen, die größtenteils von der westlich dominierten internationalen Ordnung gestaltet werden, haben auch Einfluss auf kleine und nichtwestliche Staaten, da sie ihnen Ressourcen zur Verfügung stellen oder entziehen, ihre eigenen Ansprüche zu artikulieren.

Die Möglichkeit sowohl zur *patron alliance manipulation* als auch zur Produktion von *Frames* hängt von externen Faktoren ab, die auch als Machtressourcen der kleinen Staaten verstanden werden können. Die Technik der *patron alliance manipulation* funktioniert nur dann, wenn mehrere Großmächte Interessen in der Region verfolgen und auf die Zusammenarbeit mit den lokalen Staaten angewiesen sind. Veränderungen in der regionalen Ordnung, wie zum Beispiel ein Bürgerkrieg, haben Einfluss auf genau diese Interessenkonstellation und beeinflussen damit auch die Extraversionschan-

2 Cédric Jourde, The International Relations of Small Neoauthoritarian States: Islamism, Warlordism, and the Framing of Stability, in: International Studies Quarterly 2/2007, S. 481-503, hier: S. 484.

3 Die *patron alliance manipulation* weist starke Ähnlichkeiten mit dem *balancing* des theoretischen Realismus auf.

4 Jourde, a.a.O. (Anm. 2), S. 482.

cen der lokalen Staaten. *Framing* wiederum benötigt diskursives „Material", das für die Konstruktion von *Frames* und Repräsentationen verwendet werden kann. Die kommunizierten Bedeutungen sind dabei in der Regel niemals gänzlich falsch, stellen aber eine einseitige Überbetonung von Sachverhalten dar. So kann die Gefahr durch Terrorismus in einem Land real sein, die Darstellung der gesamten politischen Opposition als terroristisch entspricht jedoch wohl kaum den Tatsachen. Ein Bürgerkrieg im Nachbarland kann von einem Regime besonders gut als diskursives Material dazu verwendet werden, sich selbst als stabil zu repräsentieren. Auch hier kann also von einer Machtressource gesprochen werden, die die Regime nutzen können, um ihre Interessen zu verfolgen.
Im Folgenden wird empirisch untersucht, welche Rolle der Afghanistankrieg in den Extraversionsstrategien Tadschikistans und Usbekistans gespielt hat. Zur Untersuchung der *patron alliance manipulation* wird dabei vor allem auf Sekundärliteratur zurückgegriffen. Im Vordergrund steht die Frage, inwiefern der Afghanistankonflikt die Extraversionschancen erhöht hat. Bei der zweiten Strategie, der Produktion von *Frames* und Repräsentationen, wurde untersucht, welche Rolle der Afghanistankonflikt bei der Produktion von *Frames* einnimmt.

Innen- und außenpolitischer Kontext

Der innen- und außenpolitische Kontext Usbekistans und Tadschikistans weist sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Als die neuen Staaten 1991 ihre Unabhängigkeit von der Sowjetunion erlangten, standen sie vor denselben Problemen wie postkoloniale Staaten. Sie besaßen wenig Erfahrung in der Außenpolitik, für die bis dahin ausschließlich Moskau zuständig gewesen war, und mussten daher zunächst lernen, ihre eigene Außenpolitik zu formulieren und zu implementieren. Dies galt insbesondere für die zentralasiatischen Staaten. „Ihre Beziehungen mit dem Rest der Welt wurden nicht in erster Linie davon dominiert, was sie wollten, sondern davon, was der Rest der Welt mit Zentralasien tun wollte."[5] Die tadschikische Regierung war während des Bürgerkriegs im Kampf gegen die Vereinigte Tadschikische Opposition (VTO) auf die Unterstützung des russischen und des usbekischen Militärs angewiesen.[6] Usbekistans Außenpolitik gegenüber Afghanistan wurde in den 1990er Jahren wiederum stark von Russland bestimmt. Die 1990er Jahre waren jedoch auch vom Beginn der Zusammenarbeit mit dem Westen gekennzeichnet, die zunächst auch innenpolitische Folgen hatte: Das mit dem Zusammenbruch des Kommunismus entstandene ideologische Vakuum wur-

5 Ahmed Rashid, The Resurgence of Central Asia. Islam or Nationalism?, Karachi 1994, S. 209.
6 Vgl. Lena Jonson, Tajikistan in the New Central Asia. Geopolitics, Great Power Rivalry and Radical Islam, London 2006. S. 3-4.

de durch die Einbindung in die westlich dominierte Weltgesellschaft und ein Einschwenken auf die dort vorherrschenden Modelle von Demokratie und kapitalistischer Marktwirtschaft kompensiert. Letztendlich haben sich diese Modelle jedoch nicht durchgesetzt. Die Selbstbeschreibung beider Staaten als demokratische Republiken steht vielmehr im Widerspruch zu der starken politischen und ökonomischen Machtkonzentration in den Händen der politischen Elite.[7]

Unterschiede betreffen vor allem die Emanzipation von externer Einflussnahme sowie die finanzielle Eigenständigkeit. Sicherheitspolitisch blieb Usbekistan zwar zunächst stark auf Russland ausgerichtet, auf wirtschaftspolitischem Gebiet schlug es jedoch schon früh einen von der Politik des Internationalen Währungsfonds (IWF) abweichenden Kurs ein.[8] Die stärkere ideologische und wirtschaftliche Unabhängigkeit wurde durch Usbekistans Ressourcenreichtum begünstigt. Tadschikistan hingegen ist bis heute stärker von externen Zuflüssen abhängig. Ungeachtet der Unterschiede sind beide Staaten jedoch kleine und schwache Staaten innerhalb des internationalen Systems, die auf die Kooperation mit Großmächten angewiesen sind.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion konnte und wollte Russland den Status als Imperialmacht nicht aufrechterhalten. In der Folge entwickelte sich in der Region eine multipolare Ordnung,[9] womit jedoch keine Neuauflage des *„Great Games“* einherging, bei dem verschiedene Großmächte um den Status einer Hegemonialmacht kämpfen. Dazu sind die Interessen Russlands, Chinas, der USA und der EU zu unterschiedlich. Darüber hinaus spielt die Region in der Geopolitik der Großmächte zwar eine gewisse Rolle, ist aber *„no one's top priority“*.[10]

Zentralasien wird im Westen als instabile Region wahrgenommen. Die Instabilität wird vor allem mit drei Faktoren verknüpft: schwacher Staatlichkeit, Autoritarismus und der Nähe zu Afghanistan. Das westliche *Framing* Zentralasiens als instabile Region wurde zuletzt besonders deutlich in einem Bericht der *International Crisis Group* (ICG), der eindringlich vor Staatsversagen und Staatszerfall warnt.[11] Die in diesem Report aufgezeigten Probleme sind zwar relevant, jedoch lässt sich kritisieren, dass ihre kausale Verknüp-

---

7 Vgl. Alisher Ilkhamov, Neopatrimonialism, patronage and factionalism in post-Soviet Uzbekistan, in: Daniel Bach/Mamoudou Gazibo (Hrsg.), Neopatrimonialism in Africa and Beyond, Abingdon 2012, S. 186-196.

8 Vgl. Herman W. Hoen/Farukh Irnazarov, Market reform and institutional change in Kazakhstan and Uzebkistan: paradoxes and prospects, in: Joachim Ahrens/Herman W. Hoen (Hrsg.), Institutional Reform in Central Asia. Politico-Economic Challenges, London 2012, S. 3-18.

9 Zur Multipolarität vgl. Detlef Nolte, How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics, in: Review of International Studies 4/2010, S. 881-901.

10 Uwe Halbach, Zentralasien als Bühne internationaler Politik, in: Religion und Gesellschaft 10/2012, S. 14-16, hier: S. 14.

11 Vgl. International Crisis Group, Central Asia: Decay and Decline, Asia Report Nr. 201, 3. Februar 2011, unter: http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/central-asia/201-central-asia-decay-and-decline.aspx.

fung mit Phänomenen wie Staatsversagen und -zerfall auf fragwürdigen Annahmen über die Stabilität und Instabilität autoritärer Regime beruht.[12]
Der durch westliche Akteure ausgeübte Demokratisierungsdruck beruht u.a. auf der Annahme, dass Stabilität nur in liberalen Demokratien erreicht werden kann. Demokratisierung wird daher als Mittel zur Beseitigung der Ursachen für die herrschende Instabilität betrachtet. Der Demokratisierungsdruck wird mittels unterschiedlicher Instrumente wie Wahlbeobachtung, Justiz- und Verwaltungsreformen und zivilgesellschaftlicher Projekte ausgeübt. Generell ist der westliche Demokratisierungsdruck in sich keineswegs schlüssig, sondern eher widersprüchlich und höchst selektiv.[13] Im Falle Usbekistans kamen auch Sanktionen zur Anwendung. Wichtige Akteure sind die EU und die OSZE, auf bilateraler Ebene auch Staaten wie z.B. die USA. Aus der Sicht der autoritären Regime besonders bedrohlich sind „farbige Revolutionen", die sie als informelles Instrument zur Demokratieförderung und zum Regimewechsel durch westliche Akteure betrachten.[14]
Tadschikistan und Usbekistan haben diesem Demokratisierungsdruck bislang Stand gehalten. Aus herrschaftssoziologischer Perspektive schließen sich liberale Demokratie und die Logik neopatrimonialer Herrschaft gegenseitig aus. Während liberale Demokratie mit der vertikalen und horizontalen Distribution von Machtressourcen einhergeht, erfordert die Logik neopatrimonialer Herrschaft eine starke Machtmonopolisierung.
Usbekistan und Tadschikistan haben sich gegen diesen Demokratisierungsdruck aber nicht nur in Form der im Folgenden untersuchten Extraversionsstrategien gewehrt. Auch ihr Zusammenschluss mit anderen autoritären Staaten in Regionalorganisationen wie der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) oder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) stellt eine Form der „protektiven Integration" gegen diesen Druck und damit verbundene innere und äußere Bedrohungen dar.[15]

Patron Alliance Manipulation

Usbekistan

Der Afghanistankonflikt erhöhte Usbekistans Chancen zur *patron alliance manipulation* erheblich. Die enge Verschränkung mit Russland wurde in den 1990er Jahren als Hindernis für Usbekistans Souveränität und die innere Konsolidierung der Macht betrachtet. Oberstes Ziel war es daher, die Inter-

12 Vgl. John Heathershaw/Nick Megoran, Contesting danger: a new agenda for policy and scholarship on Central Asia, in: International Affairs 3/2011, S. 589-612, hier: S. 590-604.
13 Vgl. Steven Levitsky/Lucan A. Way, International Linkage and Democratization, in: Journal of Democracy 3/2005, S. 20-34, hier: S. 22.
14 Vgl. Roy Allison, Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia, in: Central Asian Survey 2/2008, S. 185-202, hier: S. 186.
15 Vgl. ebenda.

dependenzen mit der ehemaligen Imperialmacht zu verringern. Als dies auch weitestgehend gelang, waren die USA als neuer Partner durchaus willkommen. Bereits Ende September 2001 gestattete Usbekistan den USA die Eröffnung eines Luftstützpunktes. Luca Anceschi stellt hierzu jedoch fest, dass es keinesfalls ein gemeinsames Interesse an einer langfristigen Zusammenarbeit gab. Während die USA dies zwar betonten und mit einer „qualitativ neuen, langfristigen Strategie" begründeten, standen für Usbekistan kurzfristige Prioritäten der Machtpolitik im Vordergrund.[16] Die Zusammenarbeit mit den USA erlaubte Usbekistan die Umsetzung dreier Ziele: erstens, den geschaffenen Abstand zu Russland zu verstärken; zweitens militärische und finanzielle Hilfe von den USA zu bekommen, um damit die religiöse Opposition niederzuhalten; und schließlich erhöhte sie die Legitimität des Karimow-Regimes.[17] Die Zusammenarbeit mit den USA war kurzfristig von Nutzen, wurde längerfristig aber auch als Problem betrachtet, da die USA das Land zwar unterstützten, gleichzeitig jedoch weiterhin ihre Strategie der Demokratieförderung (und des Demokratisierungsdrucks) im postsowjetischen Raum verfolgten und Druck auf Usbekistan ausübten, liberale Reformen durchzuführen. Als die usbekische Regierung 2005 einen Volksaufstand in Andischan brutal niederschlug und anschließend eine von den USA geforderte internationale Untersuchung der Ereignisse verweigerte,[18] nahm sie damit das Ende der Zusammenarbeit mit den USA in Kauf.

Den Wegfall des Kooperationspartners USA kompensierte die Regierung mit einer neuerlichen Hinwendung zu Russland. Während die US-Luftbasis 2005 geschlossen wurde, unterzeichneten Usbekistan und Russland bereits im November desselben Jahres einen Bündnisvertrag, der als „‚defensive' Maßnahme Usbekistans angesichts wachsenden westlichen Drucks"[19] interpretiert werden kann. Damit einher ging auch eine Aufwertung der OVKS, der Usbekistan 2006 erneut beitrat. Neben der Bekämpfung gemeinsamer Sicherheitsbedrohungen wie Terrorismus und Drogenhandel dient die OVKS vor allem auch der „protektiven Integration" der autoritären Staaten gegen den vom Westen ausgehenden Demokratisierungsdruck.[20] Die Hinwendung zu Russland bedeutete allerdings keinen gänzlichen Bruch mit dem Westen. Deutschland konnte seinen seit 2002 betriebenen „Strategischen Lufttransportstützpunkt" weiterhin nutzen.

Die außenpolitische Neuausrichtung von 2005 war jedoch nicht die letzte. Im Jahr 2012 fand ein weniger tiefgreifender, aber dennoch sichtbarer Schwenk von „Ost" nach „West" statt. Obwohl der bilaterale Bündnisvertrag von 2005

16 Vgl. Luca Anceschi, Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan, in: Central Asia Survey 2/2010, S. 143-158, hier: S. 150.

17 Vgl. ebenda, S. 151.

18 Vgl. Anna Kreikemeyer, Instability in the Ferghana Valley: International Reactions, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Realities of Transformation, Baden-Baden 2006, S. 227-246, hier: S. 232-234.

19 Farkhod Tolipov, The Strategic Dilemma of Central Asia, in: Russia in Global Affairs 4/2006, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_7344.

20 Vgl. Allison, a.a.O. (Anm. 14), S. 188-189.

weiterhin in Kraft blieb, verließ Usbekistan erneut die von Russland dominierte OVKS. Für diesen Schritt gibt es mehrere mögliche Erklärungen. Eine davon ist, dass die Mitgliedschaft Usbekistans in der OVKS seine Fähigkeit zur *patron alliance manipulation* einschränkte, der Austritt sie hingegen erhöhte. Die Beziehungen zu den USA gelten mittlerweile wieder als gefestigt. Die Eröffnung eines Verbindungsbüros der NATO in Taschkent im Mai 2014 demonstriert zumindest symbolisch das weiterbestehende Interesse Usbekistans an der Aufrechterhaltung der Beziehungen zum Westen.
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Usbekistan die Möglichkeiten, die die Multipolarisierung der regionalen Ordnung ab 1991 bot, äußerst geschickt genutzt hat. Kurzfristige Interessen des Regimes wurden durch plötzliche Kursänderungen in der Bündnispolitik verwirklicht. Eröffnet wurde dieser Spielraum vor allem durch den Afghanistankrieg. Die *Operation Enduring Freedom* und der nachfolgende Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) erhöhten das Interesse der USA an der Region enorm; damit trat jedoch gleichzeitig eine Situation ein, in der die USA auf die Kooperation der zentralasiatischen Staaten angewiesen waren. Erst dadurch entstand eine tatsächliche Konkurrenz zwischen den USA und Russland, das die Region nach seinem vorläufigen Rückzug aus Zentralasien wieder enger an sich binden wollte. Auch Usbekistans Politikwechsel im Jahr 2005 fand vor dem Hintergrund eines anhaltenden Interesses der USA im Zusammenhang mit Afghanistan statt. Dieses hatte es Usbekistan ermöglicht, sich von den USA zu distanzieren ohne Gefahr zu laufen, zum Klienten Russlands zu werden. Durch den Wechsel konnte Usbekistan den Demokratisierungsdruck des Westens ins Leere laufen lassen. Gleichzeitig schuf es damit die Voraussetzungen für eine erneute Intensivierung der Kooperation im Rahmen des *Northern Distribution Network* (NDN) zu einem späteren Zeitpunkt, dann jedoch ohne Demokratisierungsdruck.

Tadschikistan

Tadschikistans Fähigkeiten zur *patron alliance manipulation* sind im Vergleich zu Usbekistan aufgrund der größeren Abhängigkeit von Russland stärker eingeschränkt. Zudem ist die Abhängigkeit Tadschikistans vom Geldtransfer der Arbeitsmigranten in Russland eine erhebliche Machtressource für Russland und engt Tadschikistans Spielraum noch weiter ein. Dennoch spielte der Afghanistankonflikt eine wichtige Rolle für die Extraversionschancen Tadschikistans: Zum einen hat er es Tadschikistan ermöglicht, seine Kooperation mit anderen Akteuren als Russland auszubauen. Zum anderen spielte Tadschikistan die Afghanistankarte aus, um umfangreiche materielle Unterstützung zu generieren, die hauptsächlich für die genuinen Interessen des Staates bzw. von Akteuren innerhalb des Staates verwendet wurde.

Die wichtigsten Determinanten der tadschikischen Außenpolitik waren die wirtschaftliche Schwäche des Landes und der Bürgerkrieg in den 1990er Jahren. Beide hatten zur Folge, dass das Überleben des Regimes stark von externen Akteuren abhängig war. Oberste Priorität in der Außenpolitik hatte daher zwangsläufig die Gewährleistung der sicherheitspolitischen und ökonomischen Unterstützung durch externe Akteure.[21] Historisch bedingt betraf das in den 1990er Jahren vor allem Russland: „Wenn es irgendein Land gab, das als Russlands Hinterhof betrachtet wurde, dann war es Tadschikistan."[22] Als Folge des Bürgerkriegs waren – unter dem Mandat der GUS – russische Truppen in Tadschikistan stationiert, die bis 2005 für die Grenzsicherung zuständig waren, letztlich aber auch das Regime beschützten. Mit dem Afghanistankrieg geriet Tadschikistan plötzlich auch in das Blickfeld anderer Großmächte. Die Regierung versuchte die Gunst der Stunde zu nutzen, indem sie den USA anbot, eine Militärbasis im Land zu eröffnen, was Washington jedoch ablehnte. Zu einer Abkehr von Russland kam es daher nicht. Allerdings nutzte Tadschikistan die Präsenz der USA in der Region für Verhandlungen mit Russland über die Modalitäten einer Fortführung der russischen Militärbasis in Tadschikistan. Der Hebel, den die Regierung hier einsetzte, war die Verzögerung der Verhandlungen mit der Begründung, Möglichkeiten einer verstärkten sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den USA zu erkunden.[23] Im Ergebnis änderten sich die Verhandlungsbedingungen entscheidend zu Gunsten Tadschikistans. Eine Folge der Verhandlungen ist jedoch auch, dass Tadschikistan noch auf längere Zeit eng an Russland gebunden bleibt: Am 1. Oktober 2013 verlängerte Tadschikistan den Vertrag mit Russland über die Weiterführung der russischen Militärbasis in Tadschikistan bis 2042.[24] Auch die OSZE spielt nach wie vor eine wichtige Rolle im Land, insbesondere bei der Verbesserung der Grenzsicherung.

Erfolgreich war das Regime in der Generierung von Unterstützung bei der Bekämpfung von Drogenhandel und Extremismus. Beide Phänomene, die eng mit Afghanistan verbunden sind, stellen tatsächliche Probleme für die Sicherheit des Regimes dar. Zudem ist das Gespenst einer zunehmenden Zusammenarbeit zwischen Extremisten auf afghanischer Seite und Akteuren in Tadschikistan allzeit präsent.[25] Tadschikistan hat diese Bedrohungen optimal genutzt, um massive internationale Unterstützung für sich zu generieren.[26] Bei der Bekämpfung des Drogenhandels verstand es Tadschikistan, die externen Mittel zugunsten der Aufrüstung des eigenen Sicherheitsapparates einzusetzen, ohne dass dabei die eigentliche Bekämpfung des Drogenhandels

21 Vgl. Jonson, a.a.O. (Anm. 6), S. 3.
22 Ebenda, S. 4.
23 Vgl. Zafar Abdullayev, Tajikistan, Russia Probe Military Partnership, EurasiaNet, 3. März 2004, unter: http://www.eurasianet.org/print/57704.
24 Vgl. Ratification of Russian military base deal provides Tajikistan with important security guarantees, in: Jane's Intelligence Weekly, 1. Oktober 2013.
25 Vgl. Jafar Usmanov, The effects on Tajikistan of security developments in Afghanistan since 2001, in: Security and Human Rights 2/2013, S. 149-158, hier: S. 155.
26 Vgl. ebenda, S. 155-158.

im Vordergrund stand.[27] Insgesamt gelang es dem Regime, zweitrangige Aspekte von Sicherheit an externe Akteure auszulagern und sich damit auf die wichtigeren Aspekte zu konzentrieren.[28]

Produktion von Frames und Praktiken

Usbekistan

Das Karimow-Regime nutzte den Afghanistankonflikt in vielfältiger Weise zur Produktion positiver *Frames* gegenüber der Weltgesellschaft, aber auch gegenüber der eigenen Bevölkerung, mit dem Ziel, innen- und außenpolitische Legitimität für das Regime herzustellen und es damit abzusichern.
Die Darstellung der Außenpolitik Usbekistans ist insgesamt durch eine starke Idealisierung gekennzeichnet, wobei jedoch keine konkreten Beweise für angebliche Erfolge erbracht werden.[29] Dieses Phänomen ist mit einem strukturellen Problem zu erklären, das Usbekistan mit vielen anderen kleinen und autoritären Staaten gemeinsam hat: dem Mangel an diskursivem Material zur Produktion positiver *Frames* im Bereich der Außenpolitik. Vor diesem Hintergrund lieferte der Afghanistankonflikt dem Regime wertvolles narratives Material für die Produktion positiver *Frames* und Repräsentationen.
Für ein besseres Kontextverständnis wird im Folgenden zunächst auf die Produktion von *Frames* gegenüber der eigenen Bevölkerung eingegangen.
Die rhetorische Nutzung der Instabilität in Afghanistan lässt sich exemplarisch an einer Rede Islam Karimows aufzeigen, die er am 9. Mai 2014, dem Tag des Gedenkens und der Ehre, einem nationalen Feiertag zur Erinnerung an das Ende des Zweiten Weltkriegs, hielt:

> „Wir wünschen uns Frieden und Stabilität im benachbarten Afghanistan. Usbekistan kooperiert mit Afghanistan auf bilateraler Basis.
> An dieser Stelle ist es angebracht, noch einmal zu wiederholen […] dass unser Volk Frieden und Ruhe braucht. Unser Volk […] versteht es sehr gut, dass nur in einem Land, in dem Frieden und Ruhe und eine Atmosphäre der Güte und der gegenseitigen Achtung herrschen, Wohlstand erreicht, ein erfolgreiches und glückliches Leben geführt und die besten und edelsten Ziele und Bestrebungen verwirklicht werden können.“[30]

---

27 Vgl. Filippo De Danieli, Counter-narcotics policies in Tajikistan and their impact on state building, in: Central Asia Survey 1/2011, S. 129-145.
28 Vgl. Anna Matveeva, Tajikistan: Evolution of the Security Sector and the War on Terror, in: Anja H. Ebnöther/Ernst M. Felberbauer/Martin Malek (Hrsg.), Facing the Terrorist Challenge: Central Asia's Role in Regional and International Co-operation, Wien 2005, S. 133-155.
29 Vgl. Anceschi, a.a.O. (Anm. 16), S. 147-148.
30 Mir i spločennost' – osnova razvitija našej strany i blagosostojanija naroda [Frieden und Solidarität – die Grundlage der Entwicklung unseres Landes und des Wohlergehens unseres Volkes], 9. Mai 2014, unter: http://press-service.uz/ru/news/4952. Eine englische Fas-

Zunächst wird implizit die Instabilität in Afghanistan in Erinnerung gerufen. Dies dient als Kontrastfolie für die Herausstellung der eigenen Stabilität, die mit dem Wohlergehen der Bevölkerung verknüpft wird. Ohne explizit zu werden, enthält die Rede einen Appell an die Bevölkerung, die Situation in Usbekistan vor dem Hintergrund des Chaos in Afghanistan zu akzeptieren, damit „Frieden und Ruhe" gewährleistet werden können.

Afghanistan stellt aber nicht nur auf der innenpolitischen Ebene ein Narrativ für die Produktion legitimierender *Frames* bereit. Noch weitaus stärker lässt sich diese Praxis auf der außenpolitischen Ebene beobachten.

Insbesondere ab der zweiten Hälfte der 2000er Jahre lieferte der Afghanistankonflikt den inhaltlichen Stoff für die Konstruktion von Repräsentationen Usbekistans auf der internationalen Bühne (Generalversammlung der Vereinten Nationen [VN] und NATO-Treffen). Zwar spielten mit Afghanistan verbundene Fragen bereits in den 1990er Jahren in offiziellen Reden eine Rolle; aber erst die Veränderungen im internationalen Diskurs ermöglichten es Usbekistan, Gehör bei der internationalen Gemeinschaft zu finden. In allen in diesem Zusammenhang betrachteten zehn Reden, die von Karimow selbst, dem usbekischen Außenminister oder anderen Kabinettsmitgliedern gehalten wurden, wird auf die Instabilität Afghanistans und die damit verbundenen Gefahren für die Nachbarländer und die internationale Sicherheit hingewiesen. Als Gefahren werden die regionale Ausbreitung von Krieg, Drogenhandel und Extremismus genannt. Das Aufzeigen dieser Gefahren wird dann mit positiv aufgeladenen Repräsentationen Usbekistans verknüpft. Besonders häufig wird auch hier, ähnlich wie auf der innenpolitischen Ebene, die Instabilität Afghanistans mit der eigenen Stabilität kontrastiert und Letztere damit aufgewertet:

- In einer Rede vor der VN-Generalversammlung im Jahr 2011 befasste sich der stellvertretende Premierminister Usbekistans ausführlich mit der wirtschaftlichen Erfolgsbilanz Usbekistans der letzten 20 Jahre, indem er u.a. auf die hohen Wachstumsraten und die politische Stabilität des „usbekischen Modells der Demokratisierung" verwies. Unmittelbar im Anschluss an diesen Abschnitt hebt er in vier Absätzen die Instabilität Afghanistans und die Notwendigkeit zur Konfliktlösung hervor: „Und […] die Lage bleibt trotz aller Maßnahmen, die nun von der internationalen Gemeinschaft unternommen werden, angespannt."[31]
- Präsident Karimow widmete den ersten Teil seiner Rede vor der VN-Generalversammlung im September 2010 dem Afghanistankonflikt und

sung der Rede findet sich unter dem Titel „Building on Peace and Cohesion in the National Advancement and Prosperity", 9 May 2014, in: Uzbekistan National News Agency, 10. Mai 2014, unter: http://www.uza.uz/en/society/building-on-peace-and-cohesion-in-the-national-advancement-and-prosperity-10.05.2014-4091.

31 Address by H.E. Mr. Elyor Ganiev, Deputy Prime Minister, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan at the 66th Session of the UN General Assembly, New York, 26. September 2011, unter: http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/UZ_en.pdf.

möglichen Lösungsvorschlägen. Am Ende der Rede verweist er auf den Erfolg des usbekischen Modells, den er anhand der Kriterien des *Human Development Index* (HDI) bemisst: „Unser eigenes Demokratisierungsmodell, der Übergang zu einer sozial ausgerichteten freien Marktwirtschaft […] war die Grundlage dieser Erfolge.“[32]

Das Narrativ des stabilen Staates konnte zumindest bis zu den Ereignissen in Andischan durch die Verfolgung des sogenannten „religiösen Extremismus“ auch auf praktischer Ebene glaubhaft untermauert werden. Dies betraf zum einen tatsächliche terroristische Gruppen, wie z.B. die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), weswegen sich Usbekistan auch auf die Unterstützung der USA verlassen konnte. Der innenpolitische „Kampf gegen den Terrorismus“ wurde dabei zum anderen aber auch immer wieder für die Bekämpfung jedweder Opposition im Land genutzt. Nach Andischan konnte die Bekämpfung des innenpolitischen Extremismus zwar nicht mehr dazu genutzt werden, sich als Stabilitätsanker zu präsentieren, andere Praktiken boten jedoch weiterhin diese Möglichkeit, so z.B. die Verlängerung der Betriebserlaubnis für den „Strategischen Lufttransportstützpunkt“ der Bundeswehr.
Der Afghanistankrieg bot Usbekistan aber auch die Möglichkeit, sich als „echter Mitspieler“ in den Bemühungen um eine Befriedung des Landes sowie als Kooperationspartner des Westens zu präsentieren. In der großen Mehrzahl der hier untersuchten Reden wird die Situation in Afghanistan analysiert und es werden Vorschläge für das weitere Vorgehen gemacht. Neben dem Aufruf zu einer nichtmilitärischen Lösung heben Karimow und seine Stellvertreter dabei stets ein Modell besonders hervor: die „Sechs-plus-drei-Initiative“. Diese knüpft gedanklich an die informelle „Sechs-plus-zwei-Gruppe für Afghanistan“ an, in der sich bis 2001 die Anrainerstaaten Afghanistans sowie die USA und Russland mit der Situation in Afghanistan befassten. Gerade weil dieses Modell bislang nicht umgesetzt wurde, bietet es Usbekistan die Gelegenheit, sich als proaktives Mitglied der Weltgemeinschaft zu präsentieren, das eigene Vorschläge für die Lösung des Afghanistankonflikts liefert. Usbekistan betonte in diesem Zusammenhang auch seine Kooperationsbereitschaft: Nur dreieinhalb Jahre nach Andischan unterstrich Karimow auf dem Gipfeltreffen der NATO und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) 2008 in Bukarest Usbekistans Willen zur Kooperation mit dem Westen.[33] Ein weiteres Element der Bemühungen, sich als Friedensakteur zu präsentieren, ist die Unterstützung des Wiederaufbaus Afghanistans: „Usbekistan leistet heute umfassende Hilfe zur Wiederherstellung ei-

32 Vystuplenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan Islama Karimova na plenarom zasedanii sammita OON „Celi razvitija tysjačeletija“ [Rede des Präsidenten der Republik Usbekistan Islam Karimov auf der Plenarsitzung des UNO-Gipfels zu den Millenniums-Entwicklungszielen], 20. September 2010, unter: http://press-service.uz/ru/news/1146/.

33 Vgl. Address by President of the Republic of Uzbekistan H.E. Mr. Islam Karimov at the NATO/EAPC Summit (Bucharest, April 3, 2008), 4. April 2008, unter: http://www.un.int/wcm/content/site/uzbekistan/cache/offonce/pid/8471;jsessionid=D4DB156ADEDC8095277FF427EE4A2D61.

nes friedlichen Lebens in Afghanistan. Diese besondere Unterstützung, die dem Nachbarland bereits seit einiger Zeit zuteilwird, umfasst den Bau von Brücken und Autobahnen, der strategisch wichtigen Eisenbahnstrecke Hairatan-Mazar-i-Sharif [...] sowie die ununterbrochene Versorgung Kabuls mit Strom."[34] Tatsächlich hat Usbekistan sich am Bau von elf Brücken sowie der genannten Eisenbahnlinie beteiligt.[35] Diese Gelegenheiten, sich als friedensschaffender und stabilitätsorientierter Akteur zu präsentieren, sind für Usbekistan besonders wertvoll, da die außenpolitischen Praktiken gegenüber seinen vier zentralasiatischen Nachbarn wenig Stoff für eine positive Darstellung bieten.

Ein letztes Element, das gemeinsam mit dem Verweis auf Afghanistans Instabilität immer wieder auftaucht, ist die Forderung nach Achtung der Souveränität. Die Zurückweisung internationaler Einmischung in die inneren Angelegenheiten kleiner autoritärer Staaten ist wirksamer, wenn solche Forderungen nicht alleine stehen, sondern mit einem positiven Bild des betreffenden Staates oder einem Verweis auf dessen Unterstützung der internationalen Gemeinschaft kombiniert werden. In seiner Rede auf dem NATO/EAPR-Gipfel von 2008 bot Karimow zuerst seine Kooperation im Rahmen des NDN an, wies eine Einmischung in seine Angelegenheiten jedoch sogleich zurück: „Gleichzeitig muss das souveräne Interesse an der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Gesetzgebung unseres Landes respektiert werden."[36] Das NDN berührt zwar keine Fragen der Souveränität, steht aber für ein wichtiges „Gut", das Usbekistan der ISAF anbieten kann. Damit erinnert es ebenso an die Machtressourcen, über die Usbekistan gegenüber der ISAF verfügt. Vor der VN-Generalversammlung im Jahre 2006, also unmittelbar nach den Ereignissen in Andischan, stand die Forderung nach Souveränität sogar im Vordergrund, als der usbekische Außenminister im ersten Punkt seiner Rede eine Reform der VN forderte, die die „souveräne Gleichheit und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten" sicherstellt.[37] Allerdings wird in der Rede nur indirekt auf Afghanistans Instabilität hingewiesen, und Usbekistans potenzieller Beitrag zur Stabilisierung wird gar nicht erwähnt. In der Rede des Außenministers im Jahr 2012 standen die Afghanistanproblematik und Usbekistans Beitrag zur Stabilisierung hingegen im Vordergrund, am Ende der Rede wird eine Einmischung externer Mächte in die Angelegenheiten Zentralasiens zurückgewiesen.[38]

---

34 Abdulaziz Kamilov, zitiert nach: Uzbek Foreign Minister addresses UN General Assembly, UzDaily, 29. September 2012, unter: http://www.uzdaily.com/articles-id-20305.htm.

35 Vgl. Nargis Kassenova, Relations between Afghanistan and Central Asian States after 2014. Incentives, Constraints and Prospects, Stockholm 2014, S. 8.

36 Karimov, a.a.O. (Anm. 33).

37 Statement by H.E. Mr. Vladimir Norov, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, at the General Debates of the 61st Session of the United Nations General Assembly, New York, 25. September 2006, unter: http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/uzbekistan-e.pdf.

38 Vgl. Kamilov, a.a.O. (Anm. 34).

Tadschikistan

Die Instabilität Afghanistans spielt auch in Tadschikistan eine Rolle bei der Produktion von *Frames*. Auf der internationalen Ebene zeigt sich jedoch, dass Afghanistan nur eines von vielen Narrativen ist.
In den Reden der Vertreter Tadschikistans vor der VN-Generalversammlung dominiert sowohl quantitativ als auch qualitativ das Wasserproblem in Zentralasien. Allerdings gibt es auch hierbei zahlreiche Verknüpfungen mit Afghanistan. So möchte Tadschikistan beispielsweise mit dem Neubau eines Staudamms vor allem Strom produzieren und diesen nach Afghanistan exportieren. Gleichzeitig präsentiert sich die Regierung mit Hilfe der Wasserproblematik als ein proaktiver Akteur, der ein Interesse an der Stabilität der Region, einschließlich Afghanistans, hat.
Eine direkte Verknüpfung zwischen der Instabilität in Afghanistan auf der einen und der eigenen Stabilität – und dem damit verbundenen Pochen auf Nichteinmischung des Westens – auf der anderen Seite lässt sich hingegen nicht beobachten. Ein Grund hierfür könnte die größere Abhängigkeit Tadschikistans von westlichen Partnern wie z.B. der OSZE sein. Dies wiederum könnte dazu führen, dass es tadschikischen Politikern schwerer fällt, sich auf der internationalen Bühne gegen internationale Einmischung und Demokratisierungsdruck auszusprechen.
Hingegen werden die mit Afghanistan verbundenen Probleme explizit dazu genutzt, um internationale Unterstützung zu werben, wie sich beispielhaft in einem Fernsehinterview mit Präsident Emomali Rachmon zeigt, das vom Fernsehsender *euronews* ausgestrahlt wurde: „Das große Problem ist der Drogenschmuggel. Die zuständigen Behörden in der Republik Tadschikistan und in der Islamischen Republik Afghanistan arbeiten zusammen, um ihn sowohl an den Grenzen als auch in Innern Afghanistans zu bekämpfen, aber wir brauchen Hilfe von der internationalen Gemeinschaft.“[39]

Schlussfolgerung

Der Afghanistankonflikt, die internationale Aufmerksamkeit und das Interesse westlicher Mächte haben die Möglichkeiten beider Regime zur *patron alliance manipulation* und zur Produktion positiver Repräsentationen verbessert. Auf Grund seiner eigenen Stärke konnte Usbekistan hiervon in besonderem Maße profitieren. Aber auch Tadschikistan ist es gelungen, seine Schwäche und seine Abhängigkeit in Vorteile umzuwandeln. Beiden Regimen ist es u.a. mit Hilfe dieser beiden Techniken gelungen, ihre Position zu stabilisieren

39 President Emomali Rahmon: There is no short-cut to democracy, Interview mit Emomali Rachmon, 30. März 2012, unter: http://www.euronews.com/2012/03/30/president-emomali-rahmon-there-is-no-short-cut-to-democracy.

und Demokratisierungsdruck abzuwehren. Insofern kann vom Afghanistankonflikt als einer Machtressource für die Regime gesprochen werden.
An diesen Befund schließt sich die Frage an, inwieweit eine Veränderung der Lage in Afghanistan Auswirkungen auf die Extraversionstrategien der Regime und damit eventuell auch auf ihre Stabilität hätte. Während eine Befriedung Afghanistans als eher unwahrscheinlich gilt, ist die Wahrscheinlichkeit einer Feudalisierung, bei der sich eine schwache Zentralregierung die Macht mit lokalen „Feudalherren“ teilt, deutlich höher. Ein nachlassendes Interesse der Großmächte infolge solch einer „prekären“ Stabilisierung würde sich auch auf die Extraversionschancen in Zentralasien auswirken, insbesondere dann, wenn das Interesse der USA nachließe und andere Konflikte ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit rücken würden.

*Loïc Simonet**

Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühlings“

Es ist beinahe müßig, die seit Langem bestehenden Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, die bis auf die Ursprünge der Organisation zurückgehen und sich seitdem beständig weiterentwickelt haben, zu erklären. Auf dem Ministerratstreffen in Rom im Jahr 1993 ersuchten Ägypten, Algerien, Marokko und Tunesien gemeinsam mit Israel um engere und klarer strukturierte Beziehungen zur KSZE, seit 1995 sind sie offiziell „Kooperationspartner im Mittelmeerraum“. Zu dieser Gruppe stieß 1998 Jordanien hinzu. Alle wichtigen historischen Dokumente der OSZE, darunter die Gipfelerklärung von Lissabon 1996, die 1999 auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedete Europäische Sicherheitscharta, die Maastrichter Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert von 2003 und die Gedenkerklärung von Astana aus dem Jahr 2010, enthielten auch Vereinbarungen über den erweiterten Dialog und eine vertiefte Zusammenarbeit mit dem Mittelmeerraum. Hinzu kamen detailliertere operative Dokumente wie beispielsweise der Beschluss des Ständigen Rats aus dem Jahr 2003, zur „Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an andere“[1] oder die Erklärung des Ministerrats von Madrid zu den Kooperationspartnern der OSZE aus dem Jahr 2007.[2]

---

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors und stimmen nicht notwendigerweise mit der offiziellen Haltung der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten überein. Der Beitrag deckt die Entwicklungen bis Dezember 2014 ab.

1 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 571, Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an andere, PC.DEC/571, 2. Dezember 2003.

2 Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE, MC.DOC/1/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 3-4. Eine Chronologie der Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum bis 2004 findet sich in: Entwicklung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und den Kooperationspartnern in Asien – Chronologie im Spiegel der verabschiedeten Dokumente, Anhang 1 zum Bericht des Vorsitzenden der Informellen Freundesgruppe für die Umsetzung des Beschlusses Nr. 571 des Ständigen Rates. Die OSZE und ihre Kooperationspartner, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 113-142, hier: S. 129-138. Eine ausführliche Darstellung der Entwicklungen im Zusammenhang mit der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft findet sich auch in dem Hintergrundpapier „Co-operation with the Mediterranean Partners for Co-operation and with the Asian Partners for Co-operation“, das von der Abteilung Externe Zusammenarbeit für die Überprüfungskonferenz 2010 verfasst und unter der Referenz-

Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft, mit der die Partner auf ihrem Weg in Richtung Demokratisierung und Stabilität unterstützt werden sollen, hat infolge der historischen Veränderungen, die der südliche Mittelmeerraum in den letzten vier Jahren erlebt hat, an Relevanz gewonnen. Angesichts ihrer eigenen Erfahrungen mit dem Übergang zur Demokratie konnten die OSZE-Teilnehmerstaaten dem „Arabischen Frühling" nicht tatenlos zusehen. Nachdem der litauische OSZE-Vorsitz von 2011 eine interne Debatte darüber angestoßen hatte, wie die OSZE ihre Partner im Mittelmeerraum unterstützen könnten, beschloss der Ministerrat in Vilnius, „die Kooperationspartnerschaft durch die Ausweitung des Dialogs, die Intensivierung politischer Konsultationen, die Stärkung der praktischen Zusammenarbeit und den weiteren Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Methoden, die im Zuge der Entwicklung einer umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit gewonnen wurden, in den drei OSZE-Dimensionen entsprechend den von den Kooperationspartnern aufgezeigten Bedürfnissen und Prioritäten weiter auszubauen".[3]

Wie steht es vier Jahre nach Beginn des Arabischen Frühlings und drei Jahre nach Vilnius um die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft? Obwohl sie in eine eher operative und „ergebnisorientierte" Phase eingetreten ist, äußern sich die Partner nach wie vor unzufrieden. Einige technische Verbesserungen, mehr Offenheit gegenüber anderen internationalen Organisationen, die in der Region aktiv sind, sowie die Entwicklung eines „*Track-II*-Prozesses" würden der Partnerschaft zugegebenermaßen guttun. Darüber hinaus stellen sich der Organisation jedoch Fragen zum langfristigen Charakter der Mittelmeerpartnerschaft – auch im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses und möglicherweise im unlängst einberufenen Weisenrat. Dazu gehören die Frage nach den Grenzen der Mittelmeerpartnerschaft, die sich durch die Kandidatur Libyens ergeben, und die Frage nach der Fähigkeit der OSZE, ihre Werte im Mittelmeerraum weiter als bisher zu verbreiten.

Trotz deutlicher Fortschritte hält eine gewisse Skepsis auf beiden Seiten an

Zwei Jahrzehnte des „prozessorientierten" Dialogs haben die Partner im Mittelmeerraum eng in die Aktivitäten und wichtigsten Veranstaltungen im Jahreskalender der OSZE eingebunden. Heute findet der Dialog der OSZE mit

---

nummer RC.GAL/23/10/Rev.1 am 22. Oktober 2010 in Umlauf gebracht wurde. Sämtliche Dokumente, auf denen die OSZE-Partnerschaft im Mittelmeerraum beruht, sind in einer im Dezember 2014 vom Büro des Generalsekretärs, Abteilung Externe Zusammenarbeit, herausgegebenen Broschüre zusammenfasst: Organization for Security and Co-operation in Europe, The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation. A Compilation of Relevant Documents and Information, S. 22-41, unter: http://www.osce.org/networks/132176.

3 Beschluss Nr. 5/11, Kooperationspartner, MC.DEC/5/11/Corr.1 vom 7 Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 20-22, hier: S. 21.

ihren Partnern im Mittelmeerraum in einem soliden politischen Rahmen statt. Der Austausch mit den Kooperationspartnern erfolgt in zahlreichen OSZE-Foren und umfasst vielfältige Themen, darunter auch Sicherheitsfragen.

Ein breitangelegter politischer Rahmen für den Dialog

Im Jahr 2014 feierte die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum ihr 20-jähriges Bestehen.[4] Die Kontaktgruppe ist das wichtigste Forum für den regelmäßigen Dialog mit den Partnern und trifft sich im Durchschnitt siebenmal im Jahr auf Botschafterebene. Sie wird von dem jeweils zukünftigen OSZE-Vorsitz geleitet (2014 von Serbien, 2015 von Deutschland). Bei den Treffen der Kontaktgruppe informiert der Vorsitz regelmäßig über die aktuelle Lage. Es folgen Vorträge der Partnerländer über Themen, die für sie von besonderem Interesse sind,[5] sowie von Vertretern von Durchführungsorganen der OSZE oder Partnerorganisationen über Aktivitäten, die für den Mittelmeerraum relevant sind.[6] Darüber hinaus werden wichtige OSZE-Veranstaltungen und Aktivitäten vorbereitet bzw. Folgemaßnahmen besprochen. Zwischen den Treffen der Kontaktgruppe wird der laufende Dialog durch Arbeitstreffen auf der Ebene von Kontaktstellen aufrechterhalten.

Die jährliche OSZE-Mittelmeerkonferenz ermöglicht den Meinungsaustausch auf hoher Ebene. Dabei werden neue Ideen entwickelt und Wege erkundet, wie die Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Partnern im Mittelmeerraum weiter verbessert werden könnten. Zu den wichtigsten Themen der jüngsten Zeit gehörten „Der Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit aus Sicht der Mittelmeerstaaten“ (Valletta, Malta, 14.-15. Oktober 2010), „Demokratische Transformation: Herausforderungen und Chancen in der Mittelmeerregion“ (Budva, Montenegro, 10.-11. Oktober 2011), „Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum in demokratischen Übergangsprozessen und bei politischen Reformen“ (Rom, 30.-31. Oktober 2012) und „Die Verbesserung der Teilhabe von Frauen am öffentli-

4 Auf dem vierten KSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das vom 5. bis zum 6. Dezember 1994 in Budapest stattfand, wurde beschlossen, in Wien im Rahmen des Ständigen Rates „eine informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Kontaktgruppe auf Expertenebene“ einzurichten, die regelmäßig zusammentreten sollte, „um einen Dialog mit [den] nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu pflegen, damit der Austausch von Informationen von beiderseitigem Interesse und die Formulierung neuer Ideen erleichtert wird.“ Beschlüsse von Budapest, X, Mittelmeerraum, in: KSZE, Budapester Dokument 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, S. 56-57, hier: S. 56.

5 Wie etwa der Einwurf von Dr. Mohamed Chafik Sarsar, Präsident der tunesischen obersten unabhängigen Wahlkommission (Instance Supérieure Indépendante pour les Élections, ISIE), gegenüber der Gruppe am 28. März 2014. Seine Erklärung wurde unter der Referenznummer PC.DEL/368/14 vom 2. April 2014 verbreitet.

6 Am 16. Mai 2014 sprach Amin Awad, Direktor des UNHCR-Büros für den Mittleren Osten und Nordafrika und regionaler Flüchtlingskoordinator für die Lage in Syrien beim UNHCR, vor der Gruppe. Seine Erklärung wurde unter der Referenznummer PC.DEL/514/14, 13. Mai 2014, verbreitet.

chen, politischen und wirtschaftlichen Leben“ (Monaco, 28.-29. Oktober 2013).
Weitere Foren für den Dialog zwischen der OSZE und ihren Partnerstaaten im Mittelmeerraum sind die wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, zu denen die Kooperationspartner als Beobachter eingeladen sind, die jährlichen Ministerratsreffen, bei denen die Partner Gelegenheit haben, sich auf hoher Ebene mit der OSZE-Ministertroika und dem OSZE-Generalsekretär auszutauschen, die Tagungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE sowie jährlich wiederkehrende OSZE-Veranstaltungen wie die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, das Wirtschafts- und Umweltforum und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension.
Darüber hinaus hat der wiederholte Ruf nach verstärkter technischer und operativer Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Partnern in den letzten Jahren zu einer immer länger werdenden Liste konkreter Projekte geführt.

Einige beeindruckende Aktionen zur Unterstützung des demokratischen Wandels – leider beschränkt auf Tunesien

„Junge Demokratien“, die eine Phase der Transformation durchmachen, profitieren zumeist davon, ihre neuen Gesetzgebungsverfahren offener und konsultativer zu gestalten und sie an internationalen Standards auszurichten. Das Ergebnis ist eine Gesetzgebung, die von der Öffentlichkeit besser verstanden und angenommen wird, was wiederum die Chancen erhöht, dass sie richtig umgesetzt wird. Einheimische Wahlbeobachtung und die Regulierung politischer Aktivitäten können dazu beitragen, Wahlbetrug zu verhindern und das Vertrauen in die Ehrlichkeit und Integrität des Wahlprozesses zu fördern.[7]
Die Vertreter der Zivilgesellschaft aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum riefen daher auf der Konferenz für die Zivilgesellschaft der Mittelmeerpartnerländer, die am 4. und 5. Dezember 2011 in Vilnius stattfand, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dazu auf, „den Prozess der Verfassungs- und Rechtsreform zu unterstützen und eine Plattform zur Förderung einer unabhängigen Justiz durch die Übersetzung und Verbreitung vorhandener Dokumente, Empfehlungen und entsprechende Fortbildungsveranstaltungen zu schaffen sowie die Einbeziehung von Juristen, einschließlich bestehender Juristenverbände, zu unterstützen“.[8]

7 Die erfolgreiche Beobachtung der tunesischen Parlamentswahlen am 23. Oktober 2011 durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Parlamentarier zur demokratischen Entwicklung in der Region beitragen.

8 Mediterranean Partner Countries’ Civil Society Conference, Vilnius, Lithuania, 4-5 December 2011, Conference Conclusions and Recommendations, CIO.GAL/244/11, 5. Dezember 2011, Punkt 12 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Auf Ersuchen der tunesischen Behörden führte das BDIMR von Juli 2012 bis Juli 2013 zwei Projekte zur „Förderung demokratischer Strukturen in den Kooperationspartnern der OSZE im Mittelmeerraum“ durch. Diese ermöglichten es dem Büro, Mechanismen weiterzuentwickeln und zu formalisieren, mittels derer sich OSZE-Teilnehmerstaaten in den Partnerländern stärker engagieren können. Im Rahmen dieser Projekte unterstützte das BDIMR die Mittelmeerpartner bei wichtigen Wahl- und Justizreformen, der Konsolidierung demokratischer Institutionen und der Verbesserung der Teilnahme von Frauen am politischen und öffentlichen Leben.[9] Als Grundlage für den Austausch bewährter Praktiken und den Wissenstransfer aus der OSZE-Region ließ das BDIMR auch einige seiner wichtigsten Veröffentlichungen ins Arabische übersetzen und verteilen, die auch auf der Website des BDIMR abrufbar sind.[10] In einer zweiten Projektphase in den Jahren 2014 und 2015 soll das Engagement des BDIMR in den Partnerländern in den Bereichen Wahlen, Stärkung des Parlaments, politische Teilhabe von Frauen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung noch ausgeweitet werden.[11]

Seit 2012 hat das BDIMR insgesamt 52 Maßnahmen in den Bereichen Wahlen, demokratische Regierungsführung, Unterstützung bei der Gesetzgebung und politische Teilhabe von Frauen durchgeführt, die über 806 Vertretern der Zivilgesellschaft und Regierungen aus den Partnerländern im Mittelmeerraum direkt zugutekamen.[12]

Leider ist Tunesien ein Einzelfall geblieben. Nach der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in Algerien im April 2004 durch eine Sonderdelegation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE folgte keinerlei weitere Einbeziehung der OSZE. Die Zusammenarbeit der Organisation sowohl mit Marokko als auch mit Ägypten bei der Wahlbeobachtung scheint auf eine viertägige Fortbildungsveranstaltung zu bewährten Praktiken beschränkt zu bleiben, die das BDIMR am Rande der Mittelmeerkonferenz in Budva im Jahr 2011 organisiert hatte.

---

9 Vgl. OSCE ODIHR, Co-operation between the OSCE Mediterranean Partners and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), ODIHR.GAL/16/13, 12. März 2013.

10 Darunter auch die sechste Auflage des Election Observation Handbook, in dem die Wahlbeobachtungsmethodik von OSZE und BDIMR ausführlich dargelegt wird; siehe unter: http://www.osce.org/odihr/elections/68439.

11 Vgl. die Erklärung der stellvertretenden Direktorin des BDIMR, Beatriz Balbin, auf der OSZE-Mittelmeerkonferenz 2013 zum Thema „Stärkung der Rolle von Frauen im öffentlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben“ in Monaco, 28.-29. Oktober 2013, unter der Referenznummer ODIHR.GAL/77/13, 1. November 2013.

12 Vgl. Richard Lappin, OSCE/ODIHR Senior Election Adviser, Remarks on OSCE/ODIHR Support to Electoral Processes in Tunisia, Meeting of the Mediterranean Group of Contact, 28 March 2014, ODIHR.GAL/14/14, 2. April 2014.

„Es gab viel Form und wenig Substanz. Der Schwerpunkt lag größtenteils auf der Verbesserung des Dialogs und der freiwilligen Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch die Partner, praktische Zusammenarbeit fand jedoch kaum statt."[13] So lautete das Urteil der Teilnehmer an dem Workshop zum Thema „Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft und die arabischen Aufstände", der am 25. Oktober 2011 in den Räumlichkeiten des *International Peace Institute* (IPI) in Wien stattfand. Trifft diese Einschätzung drei Jahre später immer noch zu?

Ein Überblick über Projektvorschläge und Aktivitäten zur Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum, der am 6. März 2014[14] zirkuliert wurde, listet 23 laufende Projekte auf, deren Inhalte der 2012 in Umlauf gebrachten „Liste möglicher Projekte und Themen für eine mögliche Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum"[15] entsprechen und dem immer komplexeren Spektrum an Bedrohungen und Risiken für die Mittelmeerländer, die innerhalb und außerhalb ihrer eigenen Grenzen ihren Ursprung haben, Rechnung tragen. Einige dieser Projekte werden in der unlängst veröffentlichten Broschüre über die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft hervorgehoben.[16]

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung waren unter den 80 Teilnehmern des regionalen Expertenworkshops zur „Implementierung der universalen Rechtsinstrumente gegen den Terrorismus als Möglichkeit zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung im Mittelmeerraum" auch Vertreter der Mittelmeerpartner. Der Workshop, bei dem rechtliche und operative Aspekte der Ermittlung und Strafverfolgung von Terrorismus diskutiert wurden, wurde von der OSZE gemeinsam mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) vom 17. bis 18. September 2013 in Malaga, Spanien, veranstaltet. Ein Folgetreffen fand vom 16. bis 17. September 2014 in Valletta, Malta, statt. Ein besonderer Schwerpunkt lag hierbei auf Entführungen zur Erpressung von Lösegeld, die im OSZE-Raum zu einem immer größeren Problem werden. Die OSZE-Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) befasst sich ebenfalls ausgiebig mit gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen. Ihr Leitfaden zum Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit in diesem Bereich, der im März 2014 gemeinsam mit dem BDIMR veröffentlicht wur-

13 The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, Bericht über den Workshop des International Peace Institute (IPI) in Wien am 25. Oktober 2011, Anhang zu CIO.GAL/252/11, S. 4.

14 Siehe Overview of project proposals and activities for co-operation with Mediterranean Partners, SEC.GAL/31/14, 6. März 2014.

15 Siehe List of Potential Projects and Topics of Potential Co-operation with the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation, SEC.GAL/51/12, 15. März 2012.

16 Vgl. The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation, a.a.O. (Anm. 2), S. 43-49.

de, liegt nun auch auf Arabisch vor.[17] Die Terrorismusbekämpfung wurde im Anschluss an den Besuch des OSZE-Generalsekretärs in Kairo im Februar 2014 auch als einer der drei Bereiche festgelegt, in denen die OSZE und Ägypten zusammenarbeiten.

Beim ersten partizipatorischen Workshop zu Umwelt- und Sicherheitsfragen in der südlichen Mittelmeerregion, der vom 18. bis 22. Juni 2012 in Amman, Jordanien, stattfand, wurden auf Expertenebene Themen wie Wasserknappheit, Bodendegradation, durch Umwelteinflüsse bedingte Migration, Klimawandel und Energiesicherheit diskutiert. Ein Expertenworkshop zu Fragen nachhaltiger Energien im südlichen Mittelmeerraum wurde vom Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) am 29. April 2013 in Wien veranstaltet.[18]

Themen im Zusammenhang mit Migration standen in den letzten zwei Jahren weit oben auf der Agenda der Partnerschaft. Die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und humanitären Faktoren, die bei der Migration eine Rolle spielen, wurden bereits auf den ersten KSZE-Treffen diskutiert. Dabei wurden die Relevanz des Themas für Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet sowie die Notwendigkeit eines gemeinsamen globalen Ansatzes betont.[19] Im Jahr 2009 wurde auch vorgeschlagen, die Partner in eine regionale Plattform für den Dialog über Migrations- und Sicherheitshemen einzubinden.[20] Die besondere Lage, in der sich einige OSZE-Teilnehmerstaaten in dieser Hin-

17 OSCE/ODIHR, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, Wien, Februar 2014, unter: http://www.osce.org/atu/111438.

18 Am 8. Juli 2014 veranstaltete die OSZE eine eintägige Konferenz zur „Stärkung der Sicherheit durch Wasserdiplomatie", auf der die Vorteile von Wassersicherheit diskutiert wurden. Den Hauptvortrag hielt Seine Königliche Hoheit Prinz El Hassan bin Talal von Jordanien, ein engagierter Unterstützer der Wasserkooperation und bis vor Kurzem Vorsitzender des Beirats für Wasser- und Sanitärversorgung des VN-Generalsekretärs. Bei den OSZE *Security Days* wurden die Herausforderungen und Vorteile der Wasserkooperation im Zusammenhang mit Sicherheit diskutiert und eine Bestandsaufnahme der Rolle, die die OSZE bisher in der Wasserdiplomatie gespielt hat und in Zukunft spielen wird, gemacht.

19 Vgl. CSCE Mediterranean Seminar, Valletta, 17-21 May 1993, Chairman's Summary, CSCE Communication No. 161, Prag, 26. Mai 1993, S. 4.

20 Der Ministerrat beauftragte den Ständigen Rat u.a. mit der „Bereitstellung einer breit angelegten regionalen Plattform für den Dialog über Migration und Sicherheitsfragen, sowohl zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten als auch zwischen den Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern […]", Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffens des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 25-27, hier: S. 26, Punkt 5. Im März desselben Jahres wurde außerdem der Vorschlag gemacht, eine Arbeitsgruppe zum Thema Migration einzurichten, die einen fundierten Überblick über die gemeinsamen Herausforderungen und Aufgaben auf diesem Gebiet erarbeiten sollte; vgl. Permanent Mission of the Kingdom of Morocco to Vienna, The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, PC.DEL/213/09/Rev.1, 31. März 2009, S. 4.

sicht befinden,[21] die alarmierenden Statistiken[22] und mehrere ernste Vorfälle – darunter die Tragödie vor der Küste von Lampedusa im Oktober 2013 – haben erneut gezeigt, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Die OSZE befasst sich mit dem Thema auf zweierlei Weise: Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels organisierte 2013 eine Reihe von Veranstaltungen, bei denen mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum intensive Beratungen zum Thema Menschenhandel stattfanden.[23] Außerdem wurde das vom OCEEA gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (*International Organization for Migration*, IOM) und der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization,* ILO) erarbeitete umfassende Handbuch zur Einführung einer effektiven Arbeitsmigrationspolitik ins Arabische übersetzt.[24] Es enthält Vorlagen für politische Strategien, praktische Richtlinien und Beispiele bewährter Praktiken.

Nachdem in der politisch-militärischen Dimension der Sicherheit das Jahr 2013 ganz im Zeichen der Verbreitung und Förderung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit gestanden hatte,[25] war der illegale Handel mit Kleinwaffen das Hauptthema der Mittelmeerkonferenz des Jahres 2014, die im Oktober in Neum in Bosnien und Herzegowina stattfand. Im Anschluss an eine Bedarfserhebungsmission, die das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE im Oktober 2014 durchgeführt hatte, vereinbarten Tunesien und die OSZE für diesen Bereich außerdem eine „maßgeschneiderte“ Form der technischen Zusammenarbeit, die auch verschiedene Aspekten des Grenzmanagements umfasst. Ägypten hat ebenfalls sein Interesse signalisiert, bei diesem Problem mit der Organisation zusammenzuarbeiten.

Im Jahr 2012 stellte meine Vorgängerin in der Abteilung Externe Zusammenarbeit noch fest: „Trotz der klaren und wiederholten Aussage, dass die OSZE bereit ist zu helfen, formal jedoch darum ersucht werden muss, um

---

21 In zehn Jahren (2003-2013) hat Malta, der kleinste, südlichste und am dichtesten besiedelte Mitgliedstaat der EU, 17.743 Migranten aufgenommen. Allein im Jahr 2012 kamen 1.890 Menschen von Nordafrika aus über das Meer nach Malta.

22 Vgl. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Annual Risk Analysis 2014, Warschau, Mai 2014, S. 8 und 30ff., unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

23 Internationales Seminar „Co-operation to Prevent Trafficking in Human Beings in the Mediterranean Region“, Rom, 8. Februar 2013; Expertentreffen „Human Trafficking in the Mediterranean: Promoting Access to Justice“, Wien, 10. Mai 2013; Expertentreffen „Co-operation to Enhance the Prevention of Human Trafficking and Labour Exploitation in the Mediterranean Region“, Wien, 7. Oktober 2013.

24 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/International Organization for Migration (IOM)/International Labour Organization (ILO), Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean Edition, Wien 2007, unter: http://www.osce.org/eea/29630.

25 Eine Regionalkonferenz über den Verhaltenskodex fand vom 11. bis 13. September 2013 in Malta statt. Eine arabische Fassung des Verhaltenskodex wurde der Arabischen Liga bei einem vom deutschen Außenministerium in Kairo organisierten Workshop im Mai 2013 vorgestellt. Eine weitere Outreach-Konferenz soll 2015 in Tunis stattfinden.

aktiv werden zu können, bat kein einziger der Mittelmeer-Partner offiziell um Unterstützung."[26] Drei Jahre später hat sich die Situation geändert. Alle vier nordafrikanischen Partner haben seitdem ihre Prioritäten und ihren Wunsch nach Zusammenarbeit in Verbalnoten, die das OSZE-Sekretariat 2013 und 2014 erhielt, zum Ausdruck gebracht.

Insgesamt könnte sicherlich mehr getan werden, jedoch kann niemand ernsthaft und unvoreingenommen bestreiten, dass die OSZE den Mittelmeerpartnern in der Tat die Möglichkeit bietet, den Dialog und die Zusammenarbeit auszuweiten und von der normativen Arbeit der Organisation sowie ihren gesammelten Erfahrungen und bewährten Praktiken in einem *„Win-win"*-Ansatz auf regionaler Ebene zu profitieren. Warum also gibt es immer noch so viele falsche Vorstellungen von dieser Arbeit der OSZE?

Eine hartnäckige Diskrepanz zwischen Wirklichkeit und Wahrnehmung

Im OSZE-Jahrbuch 2011 schrieben Rita Marascalchi und Oleksandr Pavlyuk von der Abteilung Externe Zusammenarbeit: „Trotz aller Fortschritte schienen in den letzten Jahren […] weder die Partner noch die Teilnehmerstaaten mit dem Stand der Mittelmeerpartnerschaft voll und ganz zufrieden zu sein."[27] Daran hat sich 2014 im Wesentlichen nichts geändert, was auch die gelegentlichen „deutlichen" Äußerungen zeigen, die einige Botschafter der Partnerstaaten in der Mittelmeer-Kontaktgruppe machen. Auch die im Allgemeinen (mit einigen wenigen Ausnahmen) schwache Beteiligung der OSZE-Teilnehmerstaaten an den Treffen der Gruppe zeigt, dass die Mittelmeerpartnerschaft auf der Agenda der Delegationen noch immer nicht besonders weit oben angesiedelt ist.

Der Umstand, dass die Unterstützung durch die OSZE dem Bedarf angepasst sein soll[28] und die Mittelmeerpartner in diesem Prozess Eigenverantwortung übernehmen sollen, hat einige OSZE-Teilnehmerstaaten vermutlich dazu veranlasst, spezifische Anfragen seitens der Mittelmeerpartner zur Vorbedingung für konkrete Hilfeleistungen zu machen. Dass die vorhandenen Möglichkeiten – wie etwa die Entsendung von Vertretern zu Kurzbesuchen in OSZE-Missionen, die Mitwirkung in den Wahlbeobachtungsmissionen des

26 Rita Marascalchi, The OSCE response to the Arab Spring and the implications for the OSCE Mediterranean Partnership, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 175-183, hier: S. 177.

27 Rita Marascalchi/Oleksandr Pavlyuk, Die OSZE und die Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum: eine neue Chance für die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 481-494, hier: S. 489-490.

28 Auf dem Ministerratstreffen in Sofia 2004 wurde festgelegt und seither kontinuierlich wiederholt, dass die „Zusammenarbeit und Interaktion mit den Partnerstaaten […] freiwillig bleiben und dem Bedarf angepasst sein" sollte. Bericht des Vorsitzenden der Informellen Freundesgruppe für die Umsetzung des Beschlusses Nr. 571 des Ständigen Rates, a.a.O. (Anm. 2), S. 116.

BDIMR[29] sowie Praktika für Hochschulabsolventen und junge Experten im Sekretariat – von den Kooperationspartnern kaum genutzt wurden, könnte die Motivation, neue Initiativen ins Leben zu rufen, ebenfalls verringert haben.
Die Notwendigkeit, die Mittelmeerpartnerschaft „neu auszurichten", wurde folglich in den letzten Jahren zum Mantra.[30] Um die Partnerschaft zu stärken, scheinen zusätzliche Anstrengungen vonnöten zu sein, ihr Potenzial ist jedenfalls noch nicht gänzlich erschöpft. Wird es 2014 und 2015 gelingen, „in unserem Bestreben, der wahren Bedeutung des Begriffs ‚Partnerschaft' gerecht zu werden, die Suche nach neuen Wegen zu beschleunigen"?[31]

Wie kann die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft gestärkt werden?

Die Kohärenz der Partnerschaft könnte schon kurzfristig gestärkt werden, wenn die bestehenden Mechanismen verbessert und die bereits verabschiedeten Empfehlungen gründlicher überwacht würden. Eine bessere Koordination mit anderen internationalen Organisationen, die im Mittelmeerraum aktiv sind, unter der Leitung des OSZE-Generalsekretärs würde zu einer Vervielfachung der bestehenden Energien führen. Nicht zuletzt würde auch die Entwicklung eines *Track-II*-Prozesses die Partnerschaft mit neuen Ideen beleben.

Bessere Folgemaßnahmen für Empfehlungen und Vorschläge

Schon oft wurde betont, wie wichtig es sei, die Rolle und Wirksamkeit der Kontaktgruppe zu verbessern. Algeriens Botschafterin Taous Feroukhi schlug 2007 vor, einen Mechanismus einzurichten, der eine bessere Interaktion zwischen der Kontaktgruppe und dem Ständigen Rat gewährleistet.[32] Der litauische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe schlug 2010 vor, dass der Vorsitzende der Gruppe den Ständigen Rat über deren Arbeit informieren solle.[33]
Die Partnerstaaten regten auch an, die Empfehlungen, die bei den Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe und auf den Mittelmeerkonferenzen abgegeben werden, gezielter weiterzuverfolgen. Im gemeinsamen Arbeitsplan der Schweiz und Serbiens wird betont, Ziel für 2014/2015 sei es, „den Dialog und die Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum insbesondere

29 Beide Möglichkeiten beruhen auf Beschluss Nr. 233 des Ständigen Rates, PC.DEC/233, 11. Juni 1998, in: OSZE, Ständiger Rat, 172. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 172, 11. Juni 1998, Punkt 7 der Tagesordnung.
30 Vgl. Botschafter Omar Zniber, Marokko, Reorienting relations to emphasize concrete action, in: OSCE Magazine, Dezember 2007, S. 16-17.
31 Botschafter Antti Turunen, Mediterranean Partners for Co-operation: Time to give genuine meaning to the concept of partnership, in: ebenda, S. 13-14, hier: S. 14.
32 Vgl. Botschafterin Taous Feroukhi, Algerien, Promising prospects on the partnership path, in: ebenda, S. 14.
33 Vgl. OSCE Chairmanship Perception Paper on the Follow-up to the 2010 Mediterranean Conference, CIO.GAL/6/11, 18. Januar 2011.

dadurch zu vertiefen, dass die auf den Treffen und Konferenzen der Partner identifizierten Maßnahmen umgesetzt werden".[34] Eine Möglichkeit wäre „die Gründung eines Implementierungsausschusses, der für die Weiterverfolgung aller Beschlüsse auf politischer Ebene verantwortlich ist".[35] Zusätzlich zu der Broschüre, die vom Sekretariat im Dezember 2014 veröffentlicht wurde, könnte eine detaillierte „Kartierung" der bestehenden Partnerschaft nützlich sein, die u.a. eine Bestandsaufnahme früherer und aktueller Kooperationsprojekte enthält, um daraus Lehren für zukünftige Initiativen ziehen zu können.

In einem gemeinsamen *Food-for-thought-Paper*, das im Rahmen der Überprüfungskonferenz 2014 vorgelegt wurde, erklärten Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien, es bestehe Bedarf an einer Evaluierung der aktuellen Arbeitsmethoden der Mittelmeerpartnerschaft, einschließlich der jährlichen Mittelmeerkonferenz. Um eine konsequentere Umsetzung der Ergebnisse der Diskussionen zu gewährleisten, schlugen sie vor, in der abschließenden Sitzung der Konferenz Schlussfolgerungen zu ziehen und zentrale Empfehlungen und Vorschläge zu formulieren. Diese sollten dann bei einem Sondertreffen der Kontaktgruppe im Anschluss an die Konferenz diskutiert werden. Für die Umsetzung dieser Vorschläge sollte ein Zeitplan entwickelt werden, zusätzlich sollten Koordinatoren damit beauftragt werden, informelle Arbeitsgruppen einzuberufen, die konkrete Pläne zur Umsetzung der Vorschläge vorlegen. Innerhalb von sechs Monaten nach der Konferenz sollte der Kontaktgruppe ein Bericht über den Stand der Implementierung der Vorschläge übergeben werden. Diesem Thema sollte außerdem bei jedem Treffen der Kontaktgruppe ein Unterpunkt gewidmet sein. Darüber hinaus sollte dem Ständigen Rat zweimal im Jahr ein Bericht über die Arbeit der Kontaktgruppe vorgelegt werden, deren Aktivitäten dadurch auch sichtbarer würden.[36]

Diesen Anregungen folgend schlug der litauische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe von 2010 vor, Koordinatoren zu ernennen, die die Arbeit an bestimmten Themen vorantreiben sollten, indem sie informelle Beratungen und Verhandlungen in Abstimmung mit dem Vorsitz und dem Vorsitzenden der Kontaktgruppe leiten.[37] Damit trug er auch einer Empfehlung des OSZE-Generalsekretärs zur „Einrichtung eines Systems von Koordinatoren für bestimmte Themen zur Unterstützung des Vorsitzenden der Kontaktgruppe" Rechnung, die dieser beim Mittelmeerforum der Parlamentarischen Ver-

---

34 Permanent Mission of Switzerland to the OSCE, the United Nations and the International Organizations/Permanent Mission of the Republic of Serbia to the OSCE and other International Organizations in Vienna, Joint Workplan of Switzerland and Serbia, PC.DEL/600/13, 28. Jun 2013, S. 5.

35 Botschafter Mohamed Daouas, Tunesien, Increased interdependence calls for new vision, in: OSCE Magazine, a.a.O. (Anm. 30), S. 17.

36 Vgl. Joint Food-for-Thought Paper by Algeria, Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia on Follow up of the Mediterranean Conferences, RC.DEL/256/10/rev.1, 21. Oktober 2010.

37 Vgl. OSCE Chairmanship Perception Paper on the Follow-up to the 2010 Mediterranean Conference, a.a.O. (Anm. 33).

sammlung der OSZE, das 2009 in Athen stattfand, abgegeben hatte.[38] Die Mittelmeerpartner haben auch mehrmals darauf hingewiesen, dass die Agenda der Konferenz nicht zu breit angelegt sein darf und dass die Kontinuität zu den früheren Mittelmeerseminaren gewährleistet sein muss. Gleichzeitig müssen die dabei erarbeiteten Empfehlungen bestmöglich verwertet werden und es müssen Wege gesucht werden, sie umzusetzen.[39]

An der Mittelmeerkonferenz sollten auch Vertreter der Zivilgesellschaft teilnehmen dürfen. Auch wenn Anreize und ein Drängen von außen wichtige Aspekte institutionellen Handelns zur Unterstützung von Demokratisierung sind, ist die Mobilisierung im Inland ein wesentlicher Bestandteil des Prozesses und kann zudem kaum importiert werden. Auf dem OSZE-Mittelmeerseminar 2007 in Tel Aviv fand erstmals eine Parallelveranstaltung mit NGOs statt. Sie gab der Debatte neuen Schwung und brachte zahlreiche Empfehlungen und Ideen hervor, wie Toleranz und Nichtdiskriminierung in den Teilnehmerstaaten – und vor allem in den Partnerstaaten im Mittelmeerraum – gefördert werden könnten. Am Rande der Konferenz in Amman wurde 2008 eine weitere Parallelveranstaltung für die Zivilgesellschaft organisiert. Die Vertreter der Zivilgesellschaft aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Partnerländern trafen sich danach 2011 in Vilnius, um sich über ihre Erfahrungen beim zivilgesellschaftlichen Engagement in demokratischen Übergangsprozessen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse auszutauschen und zukünftige Partnerschaften und Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln.[40] Derartige Veranstaltungen sollten häufiger stattfinden und weiterentwickelt werden.

Bedauerlich ist, dass seit der Mittelmeerkonferenz im Jahr 2009 in Kairo kein Mittelmeerpartner mehr eine Konferenz veranstaltet hat.[41] Für zukünftige Veranstaltungen könnte ein Rotationssystem vereinbart werden. 2015 sollte wieder eine Mittelmeerkonferenz in einem Partnerland stattfinden.

Auf technischer Ebene könnte die Zusammenarbeit mit der OSZE besser an individuelle Bedürfnisse angepasst werden. Da die Situation in den einzelnen OSZE-Partnerländern im Mittelmeerraum in vieler Hinsicht sehr unterschied-

---

38 „Jeder Mittelmeerpartner wäre für ein Thema seiner Wahl verantwortlich und hätte die Aufgabe, die Meinungen der Teilnehmerstaaten einzuholen, um konkrete Vorschläge auszuarbeiten (darunter durch den Partnerschaftsfonds finanzierte Projekte); während der Beobachtungsphase würde er außerdem als Ansprechpartner dienen.“ Zitiert nach: Permanent Mission of the Kingdom of Morocco to Vienna, Food-for-thought Paper on the effectiveness of the OSCE Mediterranean Partnership, PC.DEL/438/10, 21. Mai 2010.

39 Vgl Egyptian Food for Thought Paper on 2008 Mediterranean Conference, PC.DEL/1004/08, 17. November 2008, und The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, a.a.O. (Anm. 20).

40 Vgl. Mediterranean Partner Countries' Civil Society Conference, Vilnius, Lithuania, 4-5 December 2011, Conference Conclusions and Recommendations, CIO.GAL/244/11, 5. Dezember 2011.

41 Die Arabische Republik Ägypten war fünfmal Gastgeber der Mittelmeerkonferenz (1995, 1997, 2004, 2006 und 2009; bis 2007 „Mittelmeerseminar“). Jordanien veranstaltete sie dreimal (1999 in Amman, 2003 in Aqaba und 2008 wieder in Amman). Ein Treffen fand vom 18.-19. Dezember 2007 in Tel Aviv statt. Andere Partnerstaaten haben hingegen noch nie ein Treffen organisiert.

lich ist, hilft eine einheitliche politische Strategie hier nicht weiter. Vor dem Treffen 2011 in Vilnius interagierte die OSZE zumeist mit den Mittelmeerpartnern als Gruppe. Dabei stand man oftmals vor dem Problem, einen gemeinsamen Nenner zwischen Ländern zu finden, die höchst unterschiedlich und zerstritten sind. Außerdem hält er diejenigen Partner, die bereit sind, ihre Beziehungen zur OSZE zu intensivieren, davon ab, das Tempo hierfür zu erhöhen. Erst seit dem Arabischen Frühling wird die Möglichkeit eines individuelleren Ansatzes in Betracht gezogen. Beide Ansätze schließen einander keineswegs aus. Der Erfolg der Partnerschaft dürfte davon abhängen, die richtige Mischung aus beiden Strategien zu finden.

Nicht zuletzt könnten auch einige verfahrenstechnische Beschränkungen aufgehoben werden. Bei dem IPI-Workshop im Jahr 2011 wurde darauf hingewiesen, dass der Spielraum der OSZE bei der Unterstützung ihrer Kooperationspartner im Mittelmeerraum aufgrund ihrer begrenzten Möglichkeiten, außerhalb des eigenen Gebiets aktiv zu werden, eingeengt ist. Die Teilnehmer schlugen vor, diese Einschränkung der OSZE-Aktivitäten aufzuheben oder – da es unmöglich sein dürfte, hierüber eine Einigung zu erzielen – zumindest flexibler zu gestalten.[42]

Die „Liste möglicher Projekte und Themen für eine mögliche Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum“[43], die den in Vilnius verabschiedeten Beschluss des Ministerrats ergänzen sollte, um das Interesse sowohl der Partner als auch der Geldgeber zu wecken, zeigte in der Tat Wirkung. Mittlerweile bremst die Liste jedoch weitere Fortschritte aus und muss aktualisiert werden.

Auch der Partnerschaftsfonds, der 2007 geschaffen wurde, um das Engagement mit den Kooperationspartnern zu fördern und die Beziehungen zu vertiefen, sollte einer Überprüfung unterzogen werden.[44] Sieben Jahre nach seiner Einrichtung hat der Fonds jedoch noch nicht die gewünschte Wirkung gezeitigt: Die Geberstaaten haben wenig Interesse daran, ihn zu finanzieren. Stattdessen fördern sie Projekte lieber direkt, wodurch sie auch deutlicher als Geldgeber zu erkennen sind.

Die Erschließung neuer Finanzierungsquellen wird eine der Herausforderungen sein, denen sich die OSZE in den nächsten Jahren stellen muss. Die Suche nach Bereichen, in denen neue Synergien sowie die Komplementarität mit internationalen Finanzinstitutionen wie etwa der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) geschaffen werden können, könnte zu innovativen Alternativen führen. Falls die Mittelmeerpartner das Hilfsan-

---

42 Vgl. The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.

43 List of Potential Projects and Topics of Potential Co-operation with the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation, a.a.O. (Anm. 15).

44 Der Fonds kann hauptsächlich für zwei Arten von Initiativen verwendet werden: die Teilnahme von Vertretern der Kooperationspartner an OSZE-Aktivitäten und -Veranstaltungen sowie gezielte Maßnahmen, mit denen die Kooperationspartner dazu ermutigt werden sollen, freiwillig Normen, Prinzipien, Verpflichtungen und bewährte Praktiken der OSZE umzusetzen. Der Fonds wird durch außerbudgetäre Beiträge finanziert.

gebot der OSZE ernst nehmen sollten, wären neue Geldmittel vonnöten, um glaubhafte und effektive Maßnahmen zu finanzieren.

Stärkung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

Als größte regionale Organisation im Sinne der Charta der Vereinten Nationen kann die OSZE als Plattform für die Zusammenarbeit zwischen anderen regionalen, subregionalen und multilateralen Organisationen im Mittelmeerraum fungieren, die ebenfalls außerhalb ihres Anwendungsgebiets aktiv sind. Die meisten Mittelmeerpartner sind Mitglieder solcher Organisationen. Das Zusammenspiel internationaler Institutionen mit einer Mittelmeer-Dimension ist äußerst wichtig: Ein auf Synergieeffekte abzielender Ansatz bietet ein zusätzliches Forum, in dem die Erfahrungen der OSZE über die Grenzen ihrer Teilnehmerstaaten hinaus weitergegeben werden können. Er trägt auch dazu bei, das Ziel, einen gemeinsamen euromediterranen Raum zu schaffen, zu erreichen. Mithilfe eines solchen Ansatzes können außerdem Arbeitsüberschneidungen vermieden werden. Zudem macht er es allen Beteiligten leichter, die Funktionen und die Kapazitäten der anderen zu ergänzen, und ermöglicht den Meinungsaustausch über Erfahrungen, Ziele, Mandate und Verfahren. Andere internationale Organisationen können als Multiplikatoren fungieren und die lokale Eigenverantwortung bei der Verbreitung der Werte und Erfahrungen der OSZE gewährleisten.

Der Arabische Frühling versprach die Aussicht auf eine stärkere regionale Annäherung im Hinblick auf gemeinsame Prinzipien und Werte. Am 3. März 2011 sprachen der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der litauische Außenminister Audronius Ažubalis, und VN-Generalsekretär Ban Ki-moon über die Notwendigkeit, internationale Bemühungen zur Unterstützung Nordafrikas zu koordinieren, sowie die Möglichkeit, einen Koordinationsmechanismus zwischen den relevanten internationalen Organisationen unter der Führung der VN zu schaffen.

Die EU, die NATO und die OSZE haben ihre jeweils eigenen Formate für die Zusammenarbeit im Mittelmeerraum. 2002 informierte ein Vertreter des OSZE-Sekretariats auf Einladung des Vorsitzenden der NATO-Kooperationsgruppe Mittelmeer die Delegierten der damals 19 NATO-Staaten über den Mittelmeerdialog der OSZE. Zwei Wochen zuvor hatte bereits ein Vertreter des Internationalen Sekretariats der NATO der Mittelmeer-Kontaktgruppe der OSZE über den Mittelmeerdialog der NATO berichtet. Ein NATO-Vertreter besuchte ebenfalls die Kontaktgruppe mit den Mittelmeerstaaten.[45] Bei dieser Gelegenheit wurde auch der Vorschlag unterbreitet, Treffen auf Expertenebene zwischen der NATO und der OSZE einzuberufen, um gemeinsame Anliegen im Zusammenhang mit dem Mittelmeerraum zu erörtern. Darü-

45 Siehe Report on participation by an OSCE Secretariat representative in NATO's Mediterranean Co-operation Group (MCG), Brüssel, 12. Juli 2002, SEC.GAL/139/02, 19. Juli 2002.

ber hinaus wurde vorgeschlagen, einen regelmäßigen (jährlichen oder halbjährlichen) Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE, der NATO und der EU über ihre sich ergänzenden Mittelmeerdialoge und -partnerschaften zu organisieren. Auch Vertreter der EU-Präsidentschaft und des Sekretariats des Europarats wurden eingeladen, Teilnehmer über ihre Mittelmeerkooperationsrahmen zu informieren.

Bei einem Workshop für Experten aus den Kooperationspartnerländern im Mittelmeerraum in Wien im Juli 2000 wurde vorgeschlagen, eine Konferenz des OSZE-Sekretariats zu organisieren, um Vertreter sämtlicher Organisationen, die einen Mittelmeerdialog führen, darunter die OSZE, die EU, die WEU, die NATO, die Parlamentarische Versammlung der NATO sowie der Europarat, und Vertreter der Mittelmeerpartner zusammenzubringen.[46] Bei der Münchner Sicherheitskonferenz am 11. Februar 2004 drängte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der bulgarische Außenminister Solomon Passy, die OSZE, die EU und die NATO, in Fragen im Zusammenhang mit ihren Partnerstaaten im Mittelmeerraum enger zusammenzuarbeiten. Er merkte erneut an, dass eine EU-NATO-OSZE-Mittelmeerkonferenz vielleicht eine gute Gelegenheit wäre, die Kooperation in der Region zu intensivieren. Diese Idee könnte wieder aufgegriffen werden. Leider kam es in der Praxis kaum zu einer Zusammenarbeit. Eine löbliche Ausnahme stellte der Workshop „Wasserknappheit, Bodenverschlechterung und Wüstenbildung im Mittelmeerraum – Umwelt- und Sicherheitsaspekte“ dar, der von der OSZE gemeinsam mit der NATO-Abteilung für *Public Diplomacy* organisiert wurde und vom 10. bis 11. Dezember 2007 in Valencia, Spanien, stattfand. Migrationsfragen, bei denen die Auswirkungen der EU-Politik eine wichtige Rolle spielen, könnten ein Bereich werden, in dem die im Mittelmeerraum aktiven Organisationen sich stärker vernetzen. Dasselbe gilt auch für die Bereiche Sicherheitssektorreform, Mediation und interreligiöser Dialog.

Die dynamische Rolle, die der OSZE-Generalsekretär in den letzten Jahren eingenommen hat, ermöglicht besser strukturierte Beziehungen zu regionalen Organisationen wie etwa der Arabischen Liga,[47] eine umfassendere Einbeziehung neuer Partner und die Vertiefung bestehender Partnerschaften. Jedoch könnte noch mehr unternommen werden, beispielweise mithilfe des 5+5-Dialogs[48] und der Union für den Mittelmeerraum.

---

46 Vgl. Report on Workshop for Experts from the Mediterranean Partners for Co-operation, Vienna, 17-19 July 2000, SEC.GAL/95/00, 31. August 2000, S. 2.

47 Nach seinem ersten Besuch im Hauptquartier der Liga der Arabischen Staaten (LAS) im September 2011 besuchte Generalsekretär Lamberto Zannier Kairo erneut im Februar 2014. Dort traf er mit seinem Kollegen von der LAS, Dr. Nabil El Araby zusammen, und eröffnete den OSZE-LAS-Workshop zur Präsentation von ins Arabische übertragenen OSZE-Handbüchern und anderen Publikationen der OSZE sowie das dritte Treffen regionaler, subregionaler und anderer internationaler Organisationen zu präventiver Diplomatie und Mediation. Ein zweiter OSZE-LAS-Workshop soll 2015 stattfinden. Amr Moussa, ehemaliger Generalsekretär der LAS, hielt am 17. April 2008 eine Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE.

48 Der 5+5-Dialog, eine informelle Serie jährlicher zwischenstaatlicher Konferenzen, umfasst Algerien, Frankreich, Italien, Libyen, Malta, Mauretanien, Marokko, Portugal, Spa-

Die Organe und Institutionen der OSZE interagieren ebenfalls effektiv mit Partnerorganisationen. Die hervorragende Zusammenarbeit des BDIMR mit der Venedig-Kommission des Europarats bei der Überprüfung von Gesetzen könnte z.B. auch in Tunesien und in anderen Ländern wiederholt werden. Auf die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen dem OCEEA, der IOM und der ILO bei der Erstellung eines umfassenden Handbuchs zur Arbeitsmigration, das 2007 in Rabat vorgestellt worden war, wurde ja bereits hingewiesen.

Die New-Med-Track-II-Initiative im Mittelmeerraum

Die Bedeutung der öffentlichen Meinung, zivilgesellschaftlicher Organisationen und sozialer Netzwerke für die Politikgestaltung wächst rasant an. Das zeigt, wie wichtig *Think-Tanks* und *Public-Policy*-Institutionen für die Analyse regionaler Trends und Triebkräfte für Veränderungen sind. *Track-II*-Diplomatie kann dabei helfen, Kontakte, den Dialog und gegenseitiges Verständnis zu verfestigen, was zu einem für beide Seiten gewinnbringenden Austausch von Ideen und Empfehlungen führen kann. Dabei handelt es sich vor allem um grundlegende Instrumente für Frühwarnung und Konfliktverhütung.
Bereits 2004 schlug das KVZ auf der Grundlage der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert und zur Ergänzung der Beziehungen auf Regierungsebene vor, engere Kontakte zu Forschungseinrichtungen und Strategiezentren in den Partnerstaaten herzustellen. Das KVZ empfahl auch die Einrichtung eines Forschungsnetzwerks, das sein Augenmerk insbesondere auf Frühwarnung richten sollte.[49] 2010 bezeichnete der litauische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe die Förderung einer *Track-II*-Diplomatie in Fragen, die für die Mittelmeerpartnerschaft relevant sind, als eine Idee, über die es sich nachzudenken lohne.[50] In einem Visionspapier zur Zukunft der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft hatte Marokko zuvor seinen Vorschlag zur Gründung eines Netzwerks aus Forschungseinrichtun-

---

nien und Tunesien und dient als Forum zur Vertrauensbildung. Elizabeth Abela und Monika Wohlfeld weisen zu Recht darauf hin, dass der 5+5-Dialog derzeit den ambitioniertesten Ansatz für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum nach dem Vorbild der KSZE darstellt. Er wurde bei einem Treffen der KSZE 1990 in Palma de Mallorca von der sogenannten „4+5 Gruppe" entwickelt, der vier südeuropäische Mitglieder der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die fünf Teilnehmer der Union des Arabischen Maghreb (UAM) gehörten. Malta erhielt Beobachterstatus. Vgl. Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld, Die Mittelmeerdimension der Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S.489-501, hier: S. 494. Die Europäische Kommission, die UAM, die Parlamentarische Versammlung des Mittelmeerraums und die LAS sind Beobachter des 5+5-Dialogs. Es ist denkbar, dass die OSZE sich dieser Gruppe ebenfalls anschließt.

49 Vgl. CPC comments building on the Food For Thought paper on potential additional fields of co-operation and interaction with the OSCE Mediterranean and Asian Partners for Co-operation, SEC.GAL/131/04, 27. Mai 2004, S. 2-3.

50 Vgl. OSCE Chairmanship Perception Paper on the Follow-up to the 2010 Mediterranean Conference, a.a.O. (Anm. 33).

gen und Universitäten im Mittelmeerraum in Erinnerung gerufen, die sich mit Themen weicher und harter Sicherheit beschäftigen.[51]

Vor diesem Hintergrund präsentierte der italienische Außenminister auf der Konferenz „Die OSZE und ein neuer Kontext für regionale Kooperation im Mittelmeerraum", die am 28. Mai 2012 in Rom stattfand, die Idee eines Zentrums für das langfristige Zusammenwirken zwischen der OSZE, *Think-Tanks* und der Zivilgesellschaft im gesamten Mittelmeerraum. Ziel eines solchen Zentrums wäre es, die Entwicklung neue Ideen und Ansätze in Gang zu bringen und langfristig zu fördern, Raum für einen Erfahrungsaustausch zu schaffen und das Profil der OSZE sowie das Bewusstsein für ihre Werte und ihre Arbeit mit den Mittelmeerpartnern zu schärfen.[52] Im Büro des Generalsekretärs wurde daraufhin ein Mittelmeer-Schwerpunkt eingerichtet, der ein neues Netzwerk aus Forschern und Wissenschaftlern, die auf Fragen umfassender Sicherheit im Mittelmeerraum spezialisiert sind, aufbauen sollte. Am 5. Juni 2014 fand in Turin, Italien, ein internationaler Workshop zum Thema „Globales Mittelmeer: eine neue Agenda für eine multilaterale Sicherheitskooperation" statt. Schließlich wurde das *„New-Med"*-Forschungsnetzwerk (*„New-Med Network"*) gegründet, eine neue OSZE-nahe *Track-II*-Initiative im Mittelmeerraum, die vom Engagement und von der Beteiligung der OSZE und der sechs Kooperationspartner im Mittelmeerraum profitiert.

Das *New-Med Network* konsolidierte sich auf einem internationalen Seminar, das unter dem Titel „Auf dem Weg nach Helsinki+40: Die OSZE, der globale Mittelmeerraum und die Zukunft kooperativer Sicherheit" am 18. September 2014 in Rom unter der gemeinsamen Schirmherrschaft des Schweizer OSZE-Vorsitzes und der italienischen EU-Präsidentschaft stattfand. Die während des Seminars unterbreiteten Vorschläge wurden gesammelt und sollen als Beitrag zu den in Wien im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses stattfindenden Diskussionen dienen.

Im Vergleich zu anderen Netzwerken, die sich auf den Mittelmeerraum konzentrieren und bisher traditionell in der EU verankert oder von der EU initiiert worden waren, stellt *New-Med* eine Innovation dar. Es ist das erste sich ausschließlich mit den Mittelmeerraum betreffenden Themen befassende *Track-II*-Netzwerk, das an die OSZE angebunden ist. *New-Med* könnte gemeinsam mit anderen *Track-II*-Prozessen, wie etwa dem subregionalen Netzwerk aus *Think-Tanks* der 5+5-Länder, das vom Europäischen Mittelmeerinstitut (*Institut Europeu de la Mediterrània*, IEMed) ins Leben gerufen wurden, die Forschung über Möglichkeiten zur Förderung der regionalen Integration und Kooperation zwischen den betreffenden Ländern weiterentwickeln.

Ein solches Engagement hat jedoch Grenzen: In den meisten Mittelmeerpartnerstaaten existieren keine ausgeprägten akademischen Netzwerke, und zu-

51 Vgl. The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, a.a.O. (Anm. 20), S. 2.

52 Vgl. Concept Paper: Italian OSCE-MED Proposal, PC.DEL/940/12, 23. Oktober 2012.

mindest einige von ihnen werden den Prozess wahrscheinlich strikt kontrollieren wollen.

Der Blick nach vorn: Herausforderungen und Aussichten für die Mittelmeerpartnerschaft der OSZE im Jahr 2015 und darüber hinaus

Längerfristig werden wahrscheinlich ernstzunehmende Herausforderungen auf die Partnerschaft zukommen. Zunächst wäre da die Frage nach den Grenzen der Mittelmeerpartnerschaft, die sich durch die umstrittene Bewerbung Libyens im Jahr 2013 ergeben hat. Hinzu kommen die Zukunft der Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Partnern im Mittelmeerraum und ihre Anerkennung in der strategischen Vision Helsinki+40. Und schließlich geht es um die Fähigkeit der OSZE, ein replizierbares Modell für die südliche Mittelmeerküste zur Verfügung zu stellen, die von der Abwesenheit eines dauerhaften und nachhaltigen Friedens im Nahen Osten direkt betroffen ist.

Die Bestimmung der Grenzen der Mittelmeerpartnerschaft: das Thema Libyen

In unserer sich rasch wandelnden Welt mag es naheliegend erscheinen, dass die OSZE ihre Beziehungen mit Nachbarregionen vertieft und auch neue Ersuchen, als Kooperationspartner aufgenommen zu werden, prüft. Jedoch wies das IPI 2011 zu Recht darauf hin, dass es „auch an Klarheit über die geographische Ausdehnung des Dialogs mangelt – wer ist dabei und wer nicht – und wieso?“[53] Obwohl die OSZE-Teilnehmerstaaten sich im Jahr 2000 auf Kriterien für die Prüfung von Anträgen auf eine zukünftige Partnerschaft geeinigt hatten,[54] sind die einzigen wirklichen Grenzen dieser Strategie die Konsensfindung und das politische Timing.
In den letzten Jahren haben die Mittelmeerpartner die Teilnehmerstaaten wiederholt dazu aufgefordert in Erwägung zu ziehen, anderen Ländern im Mittelmeerraum ebenfalls eine Partnerschaft anzubieten, wie etwa Syrien, Libyen, dem Libanon und der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA). Letztere hat bereits zweimal – 2004 und erneut 2008 – den Status als Partner beantragt.[55]

53 The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.

54 Angesichts des wachsenden Interesses an einer Partnerschaft mit der OSZE beauftragten die Teilnehmerstaaten eine informelle offene Arbeitsgruppe im Jahr 2000 mit der Erarbeitung von Empfehlungen für die Prüfung zukünftiger Bewerbungen um eine Partnerschaft. Das daraus hervorgegangene Dokument, der sogenannte Ladsous-Bericht, PC.DEL.344/01/Rev.3 vom 28. Juni 2001, betonte die Idee der „Affinität“, die jede Entscheidung zu diesem Thema leiten sollte. Der Bericht empfahl einen offenen und flexiblen Ansatz, anstatt strenge Kriterien für eine Partnerschaft festzulegen. Neue Bewerbungen sollten jeweils von Fall zu Fall behandelt werden.

55 Siehe Permanent Mission of Spain to the OSCE, Food for Thought Paper on the Mediterranean OSCE Partnership. The Palestinian National Authority as OSCE’s Mediterranean Partner for Co-operation, PC.DEL/400/08, 26. Mai 2008, und CIO.GAL/193/08, 19. De-

2011 schlug Österreich mit Unterstützung anderer Teilnehmerstaaten vor, Libyen dazu einzuladen, der Partnerschaft beizutreten. Begründet wurde der Vorschlag damit, dass das Know-how der OSZE in Sachen Grenzmanagement und Institutionenaufbau für das Land in seiner gegenwärtigen Lage äußerst nützlich wäre.[56] Am 13. Juni 2013 bewarb sich Libyen auch tatsächlich darum, OSZE-Kooperationspartner zu werden.

Die Argumente, weshalb Libyen der Status einer Partnerschaft verliehen werden sollte, liegen auf der Hand. Die Idee der Partnerschaft beruht auf einem fortwährenden Prozess der Akzeptanz des gemeinsamen *Acquis* der OSZE. Zweifellos ist es für Libyen besser, sich diesen *Acquis* schrittweise anzueignen, als dies nicht zu tun. Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten würden also eine deutliche politische Botschaft zur Unterstützung der Stabilität in Libyen aussenden. Gegenwärtig herrscht in dem Land Anarchie. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der OSZE um eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta mit dem Mandat, Beziehungen mit den angrenzenden Regionen aufzunehmen, um damit die Sicherheit im OSZE-Gebiet selbst zu fördern. Um mit einer angrenzenden Region wie dem Mittelmeerraum möglichst effektiv zu interagieren, muss die OSZE sich mit der Region als Ganzer befassen. Somit ist es unerlässlich, Libyen einzubinden.

Doch auch in dieser Frage konnte auf dem Ministerratstreffen in Kiew im Dezember 2013 kein Konsens erzielt werden. Eine Erweiterung des Raumes, in dem die OSZE Kooperationsbeziehungen unterhält, muss auch die Argumente derjenigen berücksichtigen, die gegen ein *„Out-of-area"*-Engagement sind – vor allem vor dem Hintergrund der Diskussion über das Engagement der OSZE für Afghanistan, das seit 2003 OSZE-Kooperationspartner in Asien ist. Auch wenn die geographische Ausweitung der Partnerschaft die Partnerstaaten stärken und ihre Agenda durchaus beleben würde, könnte die Lage in Libyen – die momentan außer Kontrolle ist – den ganzen Prozess auch gefährden. Die Nichteinbindung Libyens könnte für die OSZE allerdings problematisch bleiben, da es wenig Sinn hätte, sich ohne Libyens Beteiligung mit den Problemfeldern Kleinwaffen und Migration im Mittelmeerraum zu befassen.

---

zember 2008. Im November 2004 schickte die palästinensische Zentrale Wahlkommission, die die palästinensischen Wahlen unabhängig und neutral leitet, ein Schreiben an den bulgarischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, mit dem sie die OSZE formal zur Beobachtung der palästinensischen Wahlen einlud. Kurz darauf im selben Jahr ließ die PA dem Amtierenden Vorsitzenden durch ihr Außenministerium ebenfalls ein Schreiben zukommen, das eine dringende Einladung enthielt, die Präsidentschaftswahlen zu beobachten. Zudem wurde die OSZE darin gebeten, der PA den Status eines Kooperationspartners im Mittelmeerraum zu gewähren; vgl. Permanent Mission of Spain to the OSCE, Food for Thought Paper, a.a.O. (Anm. 55), S. 3. Auch wenn es bis heute keinen Konsens in dieser Frage innerhalb der OSZE gibt und trotz bester Bemühungen mehrerer aufeinander folgender Vorsitze um einen solchen, nimmt die PA bisweilen auf Einladung des Gastgeberlandes *ad hoc* an OSZE-Veranstaltungen teil, so z.B. an der Mittelmeerkonferenz der OSZE 2008 in Amman auf Einladung des Haschemitischen Königreichs Jordanien.

56 Siehe das von Österreich zirkulierte Schreiben vom 13. September 2011, PC.DEL/858/11.

Interessierte potenzielle Partnerländer im Mittelmeerraum und andere regionale Akteure zu regelmäßigen „*Outreach*-Treffen“ einzuladen, könnte ein Mittelweg sein. Diese könnten in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu den Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe stattfinden und auch als Vorbereitung auf den letztendlichen Status als Partner dienen.

Eine strategischere Partnerschaft. Der Mittelmeerraum und der Helsinki+40-Prozess

Der 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki wird auch das 40. Jubiläum der Anerkennung der Mittelmeerdimension und ihrer Relevanz für Sicherheit und Stabilität in Europa sein: Schon zu Beginn des Helsinki-Prozesses bereiteten mehrere Staaten aus allen Teilen des Mittelmeerraumes[57] einer besonderen Beziehung zwischen den nichteuropäischen Mittelmeerstaaten und der OSZE den Weg. Der Grundgedanke dabei war die Verknüpfung von europäischer Sicherheit und der Sicherheit in der Mittelmeerregion.

Die Kooperationspartner im Mittelmeerraum haben zu allen wesentlichen Entwicklungsstufen der OSZE einen Beitrag geleistet. So waren sie z.B. gebeten worden, im Vorbereitungsausschuss für das KSZE-Gipfeltreffen in Paris 1990 eigene Beiträge einzubringen.[58] Die Schweiz informierte als damaliger Vorsitz der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern auf dem Lissabonner Gipfel im Jahr 1996 über Beiträge zum sogenannten „Sicherheitsmodell“ und 1999 wurden die Kooperationspartner dazu eingeladen, an einem Treffen des wichtigsten Verhandlungsgremiums zum Sicherheitsmodell teilzunehmen, dem Sicherheitsmodellausschuss.[59] 2005 verfolgten die sechs Mittelmeerpartner sehr genau die Arbeit des Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE,[60] und im September desselben Jahres brachten sie bei der Schlusssitzung der Konsultationen auf hoher Ebene über eine Reform der OSZE eine Reihe von gemeinsamen Vorschlägen ein, die von Algerien im Namen der Gruppe vorgestellt wurden.[61]

Zu Beginn des Korfu-Prozesses 2009 wurde beschlossen, dass die Partner „nach enger Absprache mit den Teilnehmerstaaten“ und „auf Ad-hoc-Basis“

57 Malta, ein europäisches Land im Herzen des Mittelmeerraumes, ist seit Langem ein Vorkämpfer der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft; 1979 war Malta Gastgeber des allerersten KSZE-Treffens zu Fragen im Zusammenhang mit dem Mittelmeerraum (und später noch einmal 1993).

58 Mervat Tallawy, Botschafter der Arabischen Republik Ägypten in der Republik Österreich, gab am 24. September 1990 eine Erklärung vor dem Vorbereitungsausschuss ab.

59 Vgl. Abela/Wohlfeld, a.a.O. (Anm. 48), S. 499.

60 Siehe Considerations of the delegations of the Mediterranean Partners for Co-operation for the attention of the members of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, established by MC.DEC/16/04 of 7 December 2004, PC.DEL/379/ 05, 13. Mai 2005.

61 Strengthening the Mediterranean dimension of the OSCE, vorgelegt von der algerischen Botschafterin Taous Feroukhi, PC.DEL/873/05, 14. September 2005.

dazu eingeladen werden, einen Beitrag zu den Diskussionen zu leisten.[62] Während des gesamten Jahres 2009 tat Griechenland – der damalige OSZE-Vorsitz – sein Bestes, um die Kooperationspartner über die Entwicklungen in dem Prozess mittels einer Reihe von informellen Informationsveranstaltungen auf dem Laufenden zu halten. Mit Marokko hat mindestens ein Mittelmeerpartner mit zwei *Food-for-thought-Papers* zur Zukunft und Wirksamkeit der OSZE-Partnerschaft mit dem Mittelmeerraum zum Korfu-Prozess beigetragen.[63]

Nun da sich die OSZE dem 40. Jubiläum der KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 nähert, sollte auch die Frage diskutiert werden, wie die Beziehungen zwischen der Organisation und den Partnern in Zukunft gestaltet werden sollen – eine Frage, die sich die OSZE im Laufe ihrer Geschichte schon immer gestellt hat. Bei der OSZE-Mittelmeerkonferenz 2013 in Monaco empfahlen die Vertreter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE die Einbeziehung einer starken Mittelmeerdimension in den Helsinki+40-Prozess.[64] Die Partner gehen davon aus, aktiv zu dem Prozess beizutragen und damit an einer umfassenden Diskussion teilzunehmen, die darauf abzielt, die OSZE zu stärken und auf eine neue Grundlage zu stellen.

Auch wenn die Mittelmeerpartner keine homogene regionale Gruppe bilden, könnte der Helsinki+40-Prozess es ihnen ermöglichen, gemeinsame Ansätze zu präsentieren. Er könnte ihnen insbesondere Gelegenheit geben, „das strategische Konzept des Mittelmeerraumes gänzlich in die grundlegenden Ziele der OSZE [zu integrieren]“,[65] da bisweilen auf das Fehlen einer klaren Vision vom Wesen und von den Zielen des OSZE-Mittelmeerdialogs hingewiesen wird.[66]

Der mongolische Botschafter bei der OSZE wurde zum Koordinator für die „Erhöhung der Interaktion mit den Kooperationspartnern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind“, einen der acht Bereiche des Helsinki+40-„Fahrplans“, ernannt. Im März 2014 organisierte er gemeinsam mit dem IPI einen informellen Workshop für Delegationsleiter aus allen Kooperationspartnerländern. Bei diesem Treffen wurde die Möglichkeit strategischer Partnerschaften diskutiert.

Es ist allerdings noch zu früh, um beurteilen zu können, wie die Mittelmeerpartnerschaft in die Agenda des hochrangig besetzten Weisenrats zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt eingefügt werden könnte, der

---

62 Beschluss Nr. 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1.und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 15-16, hier: S. 16, Punkt 4.

63 Vgl. The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, a.a.O. (Anm. 20), und Food-for-thought Paper on the effectiveness of the OSCE Mediterranean Partnership, a.a.O. (Anm. 38).

64 Vgl. Perception Paper by the Swiss Chair of the Mediterranean Contact Group 2013, PC.DEL/976/13, 21 November 2013, S. 2-3.

65 Botschafter Mohamed Daouas, a.a.O. (Anm. 35), S. 17.

66 The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.

von der Schweiz auf dem Ministerratstreffen in Basel in enger Zusammenarbeit mit den zukünftigen serbischen und deutschen Vorsitzen ins Leben gerufen wurde und von Botschafter Wolfgang Ischinger aus Deutschland geleitet wird.[67]

Die OSZE als Inspirationsquelle für den Mittelmeerraum: Wunschdenken oder realistische Chance?

Die jüngsten Veränderungen und Ereignisse in der arabischen Welt könnten der Partnerschaft zwischen der OSZE und den Ländern des Mittelmeerraums neuen Schwung verleihen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob der KSZE-/Helsinki-Prozess als Modell oder Inspirationsquelle für die Förderung von Sicherheit, Demokratie und Entwicklung in Nordafrika und dem Nahen Osten dienen könnte.
Der KSZE-/Helsinki-Prozess wurde schon häufig als Vorbild genannt. Bereits 1990 schlugen Italien und Spanien vor, ein Treffen einzuberufen, das von ihren Erfahrungen aus dem KSZE-Prozess inspiriert wäre.[68] Über zwanzig Jahre später wurde dieser Vorschlag 2012 auf der internationalen Konferenz zum Thema „Die OSZE und ein neuer Rahmen für regionale Zusammenarbeit im Mittelmeerraum" wiederholt.[69]

---

67 Wie bereits erwähnt, leisteten die Mittelmeerpartner auch Beiträge zu dem früheren, 2005 berufenen Weisenrat (s.o., S. 376, sowie Anm. 60), der diesem Aspekt jedoch nur wenig Aufmerksamkeit widmete; siehe Common Purpose – Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, Absätze 9-11.

68 „Während des Treffens wurde vorgeschlagen, dass, sofern es die Umstände erlauben, außerhalb der KSZE ein Treffen stattfinden könnte, auf dem, inspiriert von den Erfahrungen aus dem KSZE-Prozess, eine Reihe von allgemein akzeptierten Regeln und Prinzipien in den Bereichen Stabilität, Zusammenarbeit und menschliche Dimension im Mittelmeerraum diskutiert werden könnten." Report of the Meeting on the Mediterranean of the Conference on Security and Co-operation in Europe, S. 3, unter: http://www.osce.org/ec/16200. Das Treffen fand vom 24. September bis zum 19. Oktober 1990 in Palma de Mallorca statt.

69 Vgl. IPALMO, International Conference, The OSCE and a New Context for Regional Cooperation in the Mediterranean, Italian Ministry of Foreign Affairs, Final Document, Rom, 28. Mai 2012, S. 6. Vgl. ebenso The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 7. Im Jahr 2008 schlug Michael McFaul, Professor der Politikwissenschaft und Hoover Fellow an der Universität Stanford, vor, im Nahen Osten einen Helsinki-ähnlichen Prozess in Gang zu setzen oder eine OSZE-ähnliche Organisation zu gründen; siehe Michael McFaul, A Helsinki Process for the Middle East, in: Democracy 8/2008, unter: http://www.democracyjournal.org/8/6590.php. Obwohl McFaul anerkennt, dass „der Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern – so wie es bei der ‚deutschen Frage' in Europa der Fall war – nicht in einem multilateralen Umfeld gelöst werden wird", betont er, dass „der Nahe Osten zur Förderung von Sicherheit, Entwicklung und Demokratie dringend seinen eigenen Helsinki-Prozess, einschließlich einer dauerhaften multilateralen Sicherheitsorganisation, benötigt". Siehe auch den Bericht über den internationalen Workshop zum Thema „Erfahrungen der OSZE bei der Förderung von Demokratie und kooperativer Sicherheit – eine Anregung für die Mittelmeerpartner und darüber hinaus?", der vom 3. bis 5. März 2005 in Istanbul stattfand, PC.DEL/ 276/05, 8. April 2005.

Theoretisch ist der Sicherheitsansatz der OSZE ein ideales Modell für den Aufbau von Sicherheit und die Unterstützung bei der Demokratisierung. Die komparativen Vorteile und das Know-how der Organisation könnten als Grundlage für den Aufbau ähnlicher Strukturen und Mechanismen im Mittelmeerraum dienen. Angesichts der regionalen Auswirkungen der in einigen Mittelmeerpartnerländern eingetretenen Veränderungen könnte es sich für die Unterstützung regionaler Zusammenarbeit und Stabilität als hilfreich erweisen, die Erfahrungen der OSZE im Bereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) weiterzugeben, die zu den großen Erfolgen der OSZE gehören.[70] Die OSZE, bei der es sich ursprünglich um einen Prozess handelte, der die Spannungen zwischen Ost und West abbauen sollte, könnte ebenso theoretisch dazu beitragen, im Mittelmeerraum als Ganzes und insbesondere im Nahen Osten eine positivere Atmosphäre zu schaffen, indem sie ihre Erfahrungen bei der Überwindung der Spaltungen der Vergangenheit weitergibt. Durch die Unterstützung und Förderung grenzübergreifender Projekte könnte die OSZE langfristig dazu beitragen, ein Klima des Vertrauens und der Sicherheit zu schaffen, so dass sich die beteiligten Parteien auf Sachfragen konzentrieren könnten.

Sind diese Vorstellungen 2015 noch realistisch und können sie noch aufrechterhalten werden nach einem Jahr, das von der Tragödie im Gazastreifen überschattet war?

Die Situation im Mittelmeergebiet unterscheidet sich grundlegend von der im postsowjetischen Osteuropa. Obwohl seit dem Zusammenbruch des Sowjetreichs erst etwas mehr als 20 Jahre vergangen sind und viele osteuropäische Länder noch immer mit dem schwierigen Erbe, das ihnen die kommunistischen Regime hinterlassen haben, kämpfen, hatten die Länder des Warschauer Pakts aufgrund einer tausendjährigen gemeinsamen europäischen Geschichte bestimmte Werte mit dem Westen gemein. Das Scheitern des Friedensprozesses im Nahen Osten ist zudem nach wie vor ein großes Hindernis für eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Ländern der Region. „Eine KSZM [Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum, L.S.] muss der regionalen Dynamik, die sie zu befördern versucht, folgen und darf ihr nicht vorausgehen. Der ihr zugrunde liegende ‚kooperative Sicherheitsansatz' spiegelt nicht die konfliktträchtigeren Beziehungsmuster wider, die im Mittelmeerraum vorherrschen."[71] Vor allem die Anwendung

70 Während des Mittelmeerseminars zum Thema „Das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert: Auswirkungen auf den Mittelmeerraum" das vom 3. bis 5. September 1997 in Kairo stattfand, wurde vorgeschlagen, einen unverbindlichen VSBM-Mechanismus zwischen der OSZE und den Mittelmeerpartnern einzurichten, um so die militärische Transparenz und Kontakte in Bereichen wie Informationsaustausch, vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten, Jahresübersichten und Organisation gemeinsamer militärischer Übungen zu verbessern. Siehe Proposals on Enhancing the OSCE Mediterranean Dimension gathered by the CPC, SEC.GAL/57/99/Rev. l, 15. Juli 1999, S. 9.

71 Stephen C. Calleya, Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area, Aldershot 1997, S. 152-155, zitiert nach: Monika Wohlfeld, Die OSZE und ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum: Bilanz der Bemü-

von Rüstungskontrolle und VSBMs im euromediterranen Raum erscheint höchst unrealistisch. Die Tatsache, dass es keinen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden gibt, hindert die beteiligten Parteien daran, die progressiven VSBMs anzuwenden, die sich im Rahmen der OSZE bewährt haben. Greifbare und substanzielle Fortschritte in den arabisch-israelischen Verhandlungen sind die Voraussetzung für die Durchführung von VSBMs.
Monika Wohlfeld stellt daher zutreffend fest: „Aus heutiger Sicht ist das eher Wunschdenken als eine realistische Möglichkeit."[72] Eine kleine OSZE-ähnliche Organisation, die sich ausschließlich aus den Partnern im Mittelmeerraum zusammensetzt, könnte, wenn überhaupt, nur dann entstehen, wenn die Staaten in der Region zusammenarbeiten. Das bedeutet aber nicht, dass OSZE-Instrumente wie der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994 in der Region nicht hochgradig relevant wären.

Schlussfolgerungen

Haben die jüngsten Entwicklungen in der arabischen Welt der OSZE-Mittelmeer-Partnerschaft wirklich neuen Schwung verliehen? Die Antwort auf diese Frage hat zwei Seiten.
Einerseits könnte der erfolgreiche institutionelle Wandel in Tunesien die Bedeutung der OSZE-Partnerschaft mit dem Land verstärken. Tunesien war das erste Land in der Region, in dem das Regime durch einen Volksaufstand gestürzt wurde, und auch der erste Mittelmeerpartner, der mit der Bitte um Informationen über die Erfahrungen der OSZE bei der Unterstützung eines demokratischen Übergangs an die Organisation herantrat. Daraufhin stattete der Amtierende Vorsitzende der OSZE dem Land auf Einladung des tunesischen Außenministeriums im April 2011 einen Besuch ab.[73] Die Tatsache, dass Tunesien unlängst eine Verfassung verabschiedet hat, die die Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, eine Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz garantiert, gibt Grund zur Hoffnung und setzt ein Zeichen. In Tunesien und anderen Ländern der Region kann die OSZE Demokratisierungsbemühungen anregen und unterstützen.
Andererseits muss der Arabische Frühling erst noch beweisen, dass er die „einmalige Chance auf eine bessere Zukunft für die gesamte Region eröffnet"[74] hat. Das Resultat der seit vier Jahren anhaltenden Unruhen in der arabischen Welt könnte letztlich mehr Probleme schaffen als sich positiv auf den OSZE-Raum auszuwirken: Die Anarchie in Libyen, die durch die unkontrol-

hungen um die Wiederbelebung eines Dialogs, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 393-411, hier: S. 403.
72 Wohlfeld, a.a.O. (Anm. 71), S. 403.
73 Der litauische Vorsitz besuchte im Juni 2011 auch Kairo.
74 Marascalchi/Pavlyuk, a.a.O. (Anm. 27), S. 481.

lierte Verbreitung von Kleinwaffen erhebliche Folgewirkungen nach sich ziehen könnte, die Flüchtlingswelle aus Syrien, die ernsthafte Folgen für die Nachbarländer Libanon, Türkei und Jordanien hat,[75] und ganz zu schweigen von der Gründung eines dschihadistischen Kalifats im Nordirak, das nicht nur die Einheit des Landes, sondern sein schieres Überleben bedroht, belegen diese Vermutung.

In diesem Kontext dürften Flexibilität und Effektivität für das Engagement der OSZE im Mittelmeerraum entscheidender sein als politische Ambitionen. Die Mittelmeerpartner haben stets mehr Substanz in ihren Beziehungen mit der Organisation gefordert.[76] *„Outreach"* – d.h. die Weitergabe der Erfahrungen der OSZE in bestimmten Bereichen auf Ersuchen der Partnerstaaten – sollte den Mittelmeerdialog prägen. Dabei sollten erreichbare Ergebnisse und praktische Vorschläge für die Zusammenarbeit im Mittelpunkt stehen, wie die Schweiz und Serbien in ihrem gemeinsamen Arbeitsplan für 2014 und 2015 betonen.[77] Ein technischer Dialog *„à la carte"* – eine Option, die in der Vergangenheit stets kritisiert wurde – könnte letztlich sowohl für die OSZE als auch für ihre Mittelmeerpartner eine zufriedenstellende Möglichkeit darstellen. Er könnte darüber hinaus mit einer zukünftig engeren Einbindung der Partner in die Organisation durch den Helsinki+40-Prozess einhergehen. Was Monika Wohlfeld als „Dezentralisierung" der Mittelmeerpartnerschaft bezeichnet,[78] also die Möglichkeit für die Partner, den Dialog direkt mit den verschiedenen Organen und Einrichtungen der OSZE zu führen,[79] sollte in enger Abstimmung mit der Abteilung Externe Zusammenarbeit des OSZE-Sekretariats gefördert werden.

Die EU-Präsidentschaft Griechenlands und Italiens im Jahr 2014 bot die Gelegenheit, den euromediterranen Dialog voranzutreiben und eine verbesserte Zusammenarbeit im gesamten Mittelmeerraum zu unterstützen. In diesem Zusammenhang konnte die OSZE eine Plattform für einen fruchtbaren offenen Dialog und für Vertrauensbildung anbieten und damit die Arbeit der Europäischen Union ergänzen.

Vor allem sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten darauf achten, dass die gegenwärtige Sicherheitslage in Osteuropa ihre Aufmerksamkeit nicht vom Mittelmeerraum ablenkt. Die Ukraine-Krise hat zwar die Relevanz der Organisation mitsamt ihrer Fähigkeit, entsprechend zu reagieren und notwendige

---

75 Das Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe am 16. Mai 2014 war den Auswirkungen der Flüchtlingswelle auf die Nachbarstaaten Syriens gewidmet.

76 „Die Beziehungen sollten sich durch Substanz auszeichnen. Die Bemühungen sollten sich auf konkrete und operative Formen der Zusammenarbeit zum Nutzen sowohl der OSZE-Teilnehmerstaaten als auch der Kooperationspartner konzentrieren." Considerations of the delegations of the Mediterranean Partners for Co-operation for the attention of the members of the Panel of Eminent Persons, a.a.O. (Anm. 60).

77 „Die Interaktion mit den Partnern sollte konkreter und projektorientierter gestaltet werden." Joint Workplan of Switzerland and Serbia, a.a.O. (Anm. 34), S. 5.

78 Wohlfeld, a.a.O. (Anm. 71), S. 396.

79 So z.B. mit dem OCEEA, der Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU), der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie mit den OSZE-Institutionen, insbesondere dem BDIMR.

Ressourcen zu mobilisieren, deutlich gemacht. Langfristig könnte sie jedoch das Interesse der OSZE-Staaten an den Herausforderungen für die Sicherheit im Mittelmeerraum schwächen oder ablenken. Schon 1993, auf dem Mittelmeerseminar der KSZE in Valletta, „wurde der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass der Druck, der durch Probleme mit dem Übergang im KSZE-Raum entstanden ist, nicht von Fragen im Zusammenhang mit dem Mittelmeerraum ablenkt".[80] Zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges und der Öffnung des Eisernen Vorhangs durchlebt die arabische Welt ihren eigenen Übergang, während der „alte Kontinent" seine aus der Vergangenheit herrührenden Spannungen noch immer nicht vollständig beigelegt hat.

80 CSCE Mediterranean Seminar, Valletta, a.a.O. (Anm. 19), S. 3.

*Dimitar Paunov**

Beruht die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE auf Gegenseitigkeit?

Einführung: Grundlagen der Beziehungen und die Zusammenarbeit bis zur Jahrhundertwende

Der vorliegende Beitrag untersucht die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), wobei der Schwerpunkt auf den Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere auf dem Zeitraum nach der Jahrhundertwende liegt. Zunächst werden die Grundlagen der Beziehungen und deren Evolution im Laufe der Jahre dargestellt. Dabei wird vor allem auf die Faktoren eingegangen, die die Wiederbelebung der Zusammenarbeit Ende der 1990er Jahre ermöglicht haben. Es folgt ein Vergleich der Sicherheitsstrategien von EU und OSZE und ihrer Feldpräsenz in denselben Regionen, bevor einige der Defizite der Beziehungen und die Schritte aufgezeigt werden, die von beiden Seiten unternommen wurden, um diese zu beheben. Abschließend werden die wesentlichen Untersuchungsfragen beantwortet: Wie erfolgreich ist die Zusammenarbeit? Und: Können die Beziehungen zwischen EU und OSZE als auf Gegenseitigkeit beruhend beschrieben werden?

Einige grundlegende Fakten über die Beziehungen zwischen der EU und der OSZE weisen bereits auf ihren schieren Umfang und ihre Bedeutung hin, zwei Aspekte, die sowohl von Wissenschaftlern als auch von politischen Entscheidungsträgern oftmals vernachlässigt werden: Alle 28 EU-Mitgliedstaaten sind auch Teilnehmerstaaten der OSZE; die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten machen mehr als zwei Drittel des OSZE-Haushalts aus; die EU ist einer der größten Geldgeber für außerbudgetäre Beiträge, die zahlreichen OSZE-Projekten und -Programmen zugutekommen.[1] Die EU ist in allen Beschlussfassungsgremien der OSZE durch die Delegation desjenigen Landes vertreten, das den turnusmäßig wechselnden Vorsitz im Rat der Europäischen Union innehat. Die Zusammenarbeit findet in zahlreichen Politikbereichen statt, darunter Justiz- und Polizeireform, öffentliche Verwaltung und Bekämpfung der Korruption; Demokratisierung, Institutionenaufbau und Menschenrechte; Medienentwicklung; Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen; Grenzmanagement und die Bekämpfung des Menschenhandels

---

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder. Er beruht auf einem Projekt, das der Autor während eines Praktikums im Prager Büro des OSZE-Sekretariats von Oktober bis Dezember 2013 durchgeführt hat. Er wurde erstmals in englischer Sprache veröffentlich in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 373-391.

1 Vgl. Euroapean Union External Action Service, EU relations with the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), unter: http://eeas.europa.eu/organisations/osce/index_en.htm.

sowie Wahlbeobachtung.[2] Die lange Geschichte der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE ist ein weiterer Beleg dafür, wie wichtig die Beziehungen sind und dass es sich gelohnt hat, die vorliegende Studie durchzuführen.
Die OSZE und ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), waren stets „ein Versuchsgelände für die Außenpolitik der EU“,[3] was sich bis ins Jahr 1970 zurückverfolgen lässt, als die Außenminister der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beschlossen, die Vorbereitungen auf die KSZE im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ, Vorläuferin der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, GASP) durchzuführen. Es setzte sich mit der aktiven Beteiligung der Europäischen Kommission an den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki und der Unterzeichnung zweier weiterer grundlegender OSZE-Dokumente durch die damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission fort: der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und der Europäischen Sicherheitscharta von 1999.[4]
In den 1990er Jahren durchliefen sowohl die EWG/EU als auch die KSZE/OSZE tiefgreifende institutionelle Veränderungen, während sie sich gleichzeitig mit den auf dem europäischen Kontinent wütenden Konflikten auseinandersetzen mussten. Beide investierten erhebliche Ressourcen und viel Energie in ihre internen Veränderungsprozesse, was auch ihren bescheidenen Beitrag zur Lösung der Konflikte und ihre begrenzte Zusammenarbeit erklärt. Die EWG war mit ihrer Umwandlung in die auf drei Säulen beruhende EU beschäftigt, während die KSZE sich allmählich zu einer vollwertigen Organisation entwickelte. Die Kriege, die in den 1990er Jahren im früheren Jugoslawien und in der ehemaligen Sowjetunion ausbrachen, stellten daher eine zusätzliche Belastung dar. Aufgrund fehlender Erfahrung und mangelnder Vorbereitung reagierten sowohl die EU als auch die OSZE zudem nur langsam und zögerten, in die Konflikte einzugreifen oder bei ihrer Beilegung zusammenzuarbeiten. Seitdem ist es zum Normalfall geworden, dass ihr Engagement zumeist nach einem Konflikt am größten ist.
In den seltenen Fällen einer Kooperation zwischen EU und OSZE in den 1990er Jahren fand diese eher spontan statt.[5] Ihre Zusammenarbeit erweiterte und vertiefte sich erst, nachdem die EU begonnen hatte, die GASP zu entwickeln. Bestimmte Modalitäten der Zusammenarbeit wurden erst diskutiert, als sich die EU aktiver am zivilen Krisenmanagement beteiligte.[6] Der Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde, aber erst 1999 in Kraft trat,

---

2 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, The European Union, unter: http://www.osce.org/networks/111481.
3 Dov Lynch, ESDP and the OSCE, in: Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hrsg.), European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999-2009), Paris 2009, S. 139-146, hier: S. 139 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
4 Vgl. Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna, OSCE & EU, unter: http://eeas.europa.eu/delegations/vienna/eu_osce/index_en.htm.
5 Vgl. Emma Stewart, Restoring EU-OSCE Cooperation for Pan-European Conflict Prevention, in: Contemporary Security Policy 2/2008, S. 266-284, hier: S. 273.
6 Vgl. ebenda.

erkannte erstmals die Möglichkeit einer umfangreicheren Beteiligung der EU an der Krisenbewältigung an.[7] Mit den Worten des damaligen Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, war dies der erste sichere Beweis für die „Entschlossenheit der Europäischen Union, aktiver zu Frieden und Sicherheit in Europa beizutragen".[8] Der Jahrhundertwechsel markierte somit eine entscheidende Veränderung in Richtung einer Vertiefung und Formalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der OSZE. Gleichzeitig erhielt die Zusammenarbeit durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und später die Östliche Partnerschaft (ÖP) zusätzliche Impulse. In den Gründungsdokumenten dieser Strategien wird die Zusammenarbeit mit der OSZE ausdrücklich betont.[9]

Die Entwicklung identischer Sicherheitsstrategien

Der erste konkrete Schritt in Richtung einer stärkeren Zusammenarbeit war die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta durch die Staats- und Regierungschefs auf dem Istanbuler Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999, zu der auch eine Plattform für kooperative Sicherheit gehörte. Dieser Aufruf zur verstärkten Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wurde in der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert bekräftigt, die 2003 vom Maastrichter Ministerrat angenommen wurde. Wenige Tage später folgte die EU diesem Beispiel mit der Europäischen Sicherheitsstrategie, die Elemente enthielt, die auch in den beiden OSZE-Dokumenten zu finden sind. Im Folgenden werden die oben genannten Dokumente, die die Grundlage der engeren Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bilden, miteinander verglichen.
Die Europäische Sicherheitscharta wurde an der Schwelle zu einem neuen Jahrhundert verabschiedet. Sie beginnt mit dem „feste[n] Bekenntnis zu einem freien, demokratischen und integrierteren OSZE-Gebiet, in dem Frieden zwischen den Teilnehmerstaaten herrscht und jeder Einzelne und jede Gemeinschaft in Freiheit, Wohlstand und Sicherheit lebt".[10] Sie soll zur „Schaf-

7 Vgl. Javier Solana, Address by the High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the European Union, 18. Januar 2001, PC.DEL/27/01, S. 3.
8 Ebenda.
9 Vgl. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final, Brüssel, 11. März 2003, S. 16; Commission of the European Communities, Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM(2004) 373 final, Brüssel, 12. Mai 2004, S. 11-12; Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, COM(2008) 823 final, Brüssel, 3. Dezember 2008, S. 12; Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. Mai 2009, Brüssel, den 7. Mai 2009, 8435/09 (Presse 78), S. 10.
10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Wiederabdruck in: Institut für Friedensforschung und

fung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums [... und] ein[es] OSZE-Gebiet[s] ohne Trennlinien“ beitragen.[11] Die Charta identifiziert anschließend die gemeinsamen Herausforderungen, vor denen alle OSZE-Teilnehmerstaaten stehen, darunter internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, akute Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt.[12] Auf die Bekräftigung des Bekenntnisses der Teilnehmerstaaten zur Charta der Vereinten Nationen (VN) und zu den OSZE-Gründungsdokumenten sowie die Anerkennung dessen, dass der VN-Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt, wird in der Charta von 1999 die innovative Plattform für kooperative Sicherheit vorgestellt.[13] Ausgehend von der Annahme, dass „den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind […] ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen [ist]“,[14] soll die Plattform die Antwort auf den Aufruf der Charta zu einer „noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen“ sein.[15]

Die Plattform, die als wesentliches Element der Charta verabschiedet wurde, soll „die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter [...] verstärken und [...] vertiefen“.[16] Die Zusammenarbeit solle unter Berücksichtigung der jeweiligen Stärken und komparativen Vorteile der beteiligten Organisationen erfolgen und keine „Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen [...] begründen“.[17] Die als „Beschlussdokument“ der Charta bezeichnete Plattform schlägt vor, die Zusammenarbeit durch Instrumente und Mechanismen wie regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen, in einem ständigen Rahmen für den Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen, die gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte zu verbessern.[18] Zu den Formen der Zusammenarbeit in Bezug auf die Feldoperationen könnten u.a. gehören: „regelmäßiger Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, Dienstzuteilung von Experten anderer Organisationen zur OSZE, Bestellung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen und gemeinsame Schulungsbemühungen“.[19]

Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 456.

11 Ebenda.
12 Vgl. ebenda, S. 457.
13 Vgl. ebenda, S. 458-461.
14 Ebenda, S. 460.
15 Ebenda.
16 Ebenda.
17 Ebenda.
18 Vgl. Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, in: Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 10), S. 474-476, hier: 475.
19 Ebenda, S. 476.

Tabelle: Vergleichende Übersicht über die Sicherheitsstrategien von EU und OSZE

	Europäische Sicherheitscharta, 1999	OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, 2003	Europäische Sicherheitsstrategie, 2003
Hauptbedrohungen für die Sicherheit:	Internationaler Terrorismus; gewalttätiger Extremismus; Organisiertes Verbrechen und Drogenhandel; Wirtschaftsprobleme und Schädigung der Umwelt	Inner- und zwischenstaatliche Konflikte; Terrorismus; Organisierte Kriminalität; Diskriminierung und Intoleranz; wirtschaftliche Probleme und Umweltschäden	Terrorismus; Verbreitung v. Massenvernichtungswaffen; Regionale Konflikte; Scheitern von Staaten; Organisierte Kriminalität, Handel mit Drogen, Frauen und Waffen
Begründung für die Zusammenarbeit:	Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat o. eine einzelne Organisation nicht gewachsen.	Kein Staat und keine Organisation kann auf sich alleine gestellt die heutigen Herausforderungen bewältigen.	Kein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.
Prinzipien für die Zusammenarbeit:	Auf der Basis von Gleichberechtigung; es soll keine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung geben.	Koordiniert, komplementär, zielgerichtet; Arbeitsüberschneidungen sollen vermieden werden.	Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus
Einhaltung und Achtung von:	VN-Charta; Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit	Völkerrecht; VN-Charta; Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit	Völkerrecht; VN-Charta; Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit
Sicherheitsansatz:	Gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit	Gemeinsame, umfassende, kooperative und unteilbare Sicherheit	Keine der neuen Bedrohungen ist rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden; Kombination von Instrumenten nötig
Ziele:	Freies, demokratisches und integrierteres OSZE-Gebiet ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau	Freies, demokratisches und zusammenwachsendes OSZE-Gebiet ohne Trennlinien	Welt verantwortungsvoll regierter Länder; keine neuen Trennlinien; Vorteile wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit auf Nachbarn ausweiten
Grundlegende Werte:	Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte	Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung, Menschenrechte

Im Dezember 2003 verabschiedete der Ministerrat von Maastricht die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert. Sie wiederholt in weiten Teilen die Punkte der Charta von 1999, einschließlich derer, die die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft betreffen. Eingangs bekräftigt die Strategie das „mehrdimensionale[...] Konzept der gemeinsamen, umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit" der OSZE und deren Bekenntnis zu einem „freien, demokratischen und zusammenwachsenden OSZE-Gebiet ohne Trennlinien".[20] Ähnlich wie die Charta bringt sie die Achtung des Völkerrechts und der VN-Charta durch die Teilnehmerstaaten zum Ausdruck und erkennt die Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an.[21] Die OSZE-Strategie fährt fort mit einer Auflistung der bereits bekannten Bedrohungen des neuen Jahrhunderts: zwischen- und innerstaatliche Konflikte, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Diskriminierung und Intoleranz, wirtschaftliche Probleme und Umweltschäden.[22] Die Reaktion der OSZE auf diese Bedrohungen wird der Strategie zufolge mehrdimensional sein und nicht im luftleeren Raum erfolgen, sondern innerhalb eines kooperativen Rahmens, in einer „koordinierten und komplementären Weise [...] bei der Arbeitsüberschneidungen vermieden werden und zielgerichtet vorgegangen wird".[23] Damit wird die anhaltende Gültigkeit der Charta und der Plattform aus dem Jahr 1999 unterstrichen. Als Nächstes geht die OSZE-Strategie auf die einzelnen Bedrohungen und die entsprechenden Maßnahmen ein, mit denen sie bewältigt werden sollen. Zu guter Letzt wendet sie sich der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu, womit sie den Geist der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 wiederbelebt. Da kein Staat und keine Organisation auf sich alleine gestellt die neuen Herausforderungen bewältigen könne, sei es wichtig, die Interaktion sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Arbeitsebene zu intensivieren und die Zusammenarbeit sowohl im Hauptsitz der Organisation als auch vor Ort zu stärken.[24] Voraussetzung für ein Gelingen der Kooperation seien Kontakte zwischen Gesandten und Sonderbeauftragten, die Entwicklung gemeinsamer Strategien sowie gemeinsame Erkundungsmissionen.[25]

Bei einem Treffen des Europäischen Rats in Brüssel – nur zehn Tage nach dem Ende des Maastrichter Ministerratstreffens – verabschiedete die EU ihre Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die von dem damaligen Hohen Vertreter Javier Solana ausgearbeitet worden war und den konzeptionellen Rah-

---

20 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 1.

21 Ebenda.

22 Ebenda, S. 2-3.

23 Ebenda, S. 3.

24 Vgl. ebenda, S. 11.

25 Vgl. ebenda.

men für die GASP der Union lieferte.[26] In der Einleitung bekräftigt die ESS in völliger Übereinstimmung mit den OSZE-Dokumenten von 1999 und 2003, dass „kein Land in der Lage [ist], die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen".[27] Die von der ESS identifizierten Hauptbedrohungen decken sich weitgehend mit den zuvor von der OSZE benannten: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und die organisierte Kriminalität.[28] Im nächsten Abschnitt, der das erste der strategischen Ziele der EU, die Abwehr von Bedrohungen, darlegt, räumt die ESS ein, dass „keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur [ist] und […] auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden" kann. Der Umgang mit diesen Bedrohungen erfordere daher „eine Kombination von Instrumenten".[29] Die ESS macht sich damit das OSZE-Konzept einer „gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit" uneingeschränkt zu eigen. Auch in Bezug auf das nächste strategische Ziel, die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft, finden sich Ähnlichkeiten. Die ESS sieht vor, auf die Entstehung eines „Ring[s] verantwortungsvoll regierter Staaten" an den Grenzen der EU hinzuarbeiten, sicherzustellen, dass durch die Erweiterung keine „neuen Trennungslinien in Europa entstehen", und die „Vorteile wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit" auf die östlichen Nachbarn der EU auszuweiten.[30] Diese Formulierungen erinnern an den Aufruf zu einem freien, demokratischen und integrierteren bzw. zusammenwachsenden OSZE-Gebiet ohne Trennungslinien, der sich jeweils auf der ersten Seite der Charta von 1999 und der OSZE-Strategie von 2003 findet.

Das dritte und letzte von der ESS identifizierte strategische Ziel ist eine „Weltordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus".[31] Hier gibt es die meisten Ähnlichkeiten mit den beiden OSZE-Dokumenten. Die ESS stellt fest, dass Sicherheit und Wohlstand angesichts globaler Bedrohungen, globaler Märkte und globaler Medien zunehmend von einem wirksamen multilateralen System abhängen, das wiederum eine „stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung" voraussetzt.[32] Ähnlich wie die OSZE-Dokumente bekräftigt die ESS die Verpflichtung der EU zur „Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts". Sie erkennt die Charta der Vereinten Nationen als den „grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen" an und bekräftigt, dass die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens

26 Vgl. European Union, External Action Service, European Security Strategy, unter: http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy.
27 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003, S. 1, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208ESSIIDE.pdf.
28 Vgl. ebenda., S. 3-5.
29 Ebenda, S. 7.
30 Ebenda, S. 8.
31 Ebenda, S. 9-10.
32 Ebenda, S. 9.

und der internationalen Sicherheit“ dem VN-Sicherheitsrat obliegt.[33] Anschließend betont die ESS die wichtige Rolle regionaler Organisationen bei der weltweiten Stärkung verantwortungsvoller Staatsführung und hebt insbesondere den wichtigen Beitrag der OSZE und des Europarats hierzu lobend hervor.[34] Zu guter Letzt schlägt die ESS zur Stärkung der Weltordnung folgendes Rezept vor, in das Zutaten aus allen drei Dimensionen der OSZE eingestreut sind: „die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte“.[35] Die Tabelle auf S. 387 stellt eine vergleichende Übersicht der drei Strategien dar.

Weitere Faktoren, die eine Wiederbelebung der Beziehungen zwischen EU und OSZE beeinflusst haben

Die persönlichen Bemühungen hochrangiger Beamter haben bei der Wiederbelebung der Beziehungen zwischen EU und OSZE ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt. Ein Beispiel hierfür ist die Rede von Chris Patten vor dem Ständigen Rat der OSZE im Jahr 2000, die gleichzeitig der erste Auftritt eines Mitglieds der Europäischen Kommission überhaupt vor diesem Gremium war.[36] Der damalige EU-Kommissar für Außenbeziehungen eröffnete seine Ansprache mit der Feststellung, die EU und die OSZE seien „Diener derselben Sache – eines sicheren, demokratischen, friedlichen und wohlhabenden Europas“.[37] Beide Organisationen zielten darauf ab, „Rechtsstaatlichkeit zu fördern, solide und wirksame Institutionen aufzubauen, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und die Demokratie zu festigen“.[38] Dies treffe vor allem auf die Balkanstaaten zu, die Patten als guten Nährboden für eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE betrachtete.[39] Er lobte das Engagement der OSZE in der Region, das seiner Ansicht nach dazu beitrug, „den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU zu unterstützen“.[40] Der Kommissar rief zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bei der Lösung der „eingefrorenen“ Konflikte in Transnistrien und im Südkaukasus auf und identifizierte Zentralasien als eine Region, in der verstärkt gemeinsame Anstrengungen unternommen werden sollten.[41] Er unterstützte nachdrücklich das Sicherheitskonzept der OSZE und ging dabei

33 Ebenda.
34 Vgl. ebenda.
35 Ebenda, S. 10.
36 Vgl. Christopher Patten, Speech by Commissioner Patten, EU Commissioner for External Relations, at the OSCE Permanent Council, 23. November 2000, PC.DEL/743/00, S. 1.
37 Ebenda, S. 2.
38 Ebenda.
39 Vgl. ebenda, S. 3.
40 Ebenda, S. 4.
41 Vgl. ebenda, S. 10-13.

auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE in allen drei Sicherheitsdimensionen ein, einschließlich Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Wirtschafts- und Umweltfragen sowie der menschliche Dimension.[42]
Weiteren Auftrieb von prominenter Seite erhielt die Zusammenarbeit von EU und OSZE durch zwei Reden des damaligen Hohen Vertreters Solana vor dem Ständigen Rat der OSZE. Solana gab den Beziehungen in diesen Reden neue Impulse, indem er auf die gemeinsame Vergangenheit, gemeinsame Werte, ähnliche Ziele und das zunehmende Engagement beider Organisationen in denselben Regionen einging. Zu Beginn seiner ersten Rede betonte Solana, dass die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE allmählich zu einem „dauerhaften Merkmal der neuen Sicherheitsordnung in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges" würde.[43] Die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit im Umgang mit den Herausforderungen und Bedrohungen des neuen Jahrhunderts begründete er mit der bereits bekannten Diagnose, dass „kein einziger Staat, keine Institution oder Organisation in der Lage ist, diese Risiken und Herausforderungen im Alleingang zu bewältigen".[44] Solana beschrieb anschließend die verschiedenen Politikbereiche und Regionen, in denen sich die Zusammenarbeit von EU und OSZE gut entwickelte, wobei er vor allem auf das zivile Krisenmanagement und das Kosovo einging.
Die zweite Rede war inhaltlich wesentlich umfassender. In ihr warf er nicht nur einen Blick auf die langfristigen Aussichten, sondern tauchte auch etwas tiefer in die Geschichte der beiden Organisationen ein, um die Beziehungen bis zu ihren Ursprüngen zurückzuverfolgen. Solana zufolge sind sowohl die EWG/EU als auch die KSZE/OSZE „aus dem Kalten Krieg hervorgegangen, und beide hatten einen ähnlichen Wunsch – Wege für eine Zusammenarbeit zu finden, mit deren Hilfe die Spannungen zwischen ehemaligen Feinden abgebaut und weitere Konflikte verhütet werden konnten".[45] Damit zementierte er die Vorstellung von „natürlichen Partnern" mit einer gemeinsamen Vergangenheit und zwangsläufig auch einer gemeinsamen Zukunft.[46] Nach dieser kurzen historischen Einführung beschwor Solana das Bekenntnis der EU zu den Prinzipien der Istanbuler Charta für europäische Sicherheit aus dem Jahr 1999 und ihre „Verpflichtung, die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken".[47] Als Nchstes bekräftigte er „die gemeinsame Verpflichtung von EU und OSZE zu Demokratie, Wohlstand und Stabilität in Europa als Ganzem und darüber hinaus".[48]

---

42 Vgl. ebenda, S. 13-15.
43 Solana, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.
44 Ebendad.
45 Address to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) by Mr Javier Solana, High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union. „The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation", Wien, 25. September 2002, S. 2, unter: http://www.osce.org/pc/54684.
46 Vgl. ebenda.
47 Ebenda, S. 6.
48 Ebenda.

Ausgangspunkt der beiden Partner sollte ein pragmatischer Ansatz sein. Solana empfahl einen besseren Austausch von Informationen und Know-how, die Zusammenarbeit sowohl vor Ort als auch auf der Hauptquartiersebene sowie die Entwicklung kompatibler Methoden und Standards.[49] Für die Beziehungen zwischen EU und OSZE sah er eine vielversprechende Zukunft, die von „Koordination, Komplementarität und Konzertierung" gekennzeichnet sei.[50]
Auch der Rat der Europäischen Union zeigte sich bereit, zu einer Auffrischung der Partnerschaft mit der OSZE beizutragen. In einem Entwurf für Schlussfolgerungen des Rates über die Zusammenarbeit der EU und der OSZE vom November 2003 rief er zu einer verstärkten Kooperation in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge auf.[51] In dem Dokument erkennt der Rat die gemeinsamen Prinzipien und Werte der EU und der OSZE an, insbesondere die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und dem Aufbau von Institutionen.[52] Die Zusammenarbeit sollte dem Prinzip der Komplementarität folgen, Überschneidungen vermeiden, die jeweiligen komparativen Vorteile beider Organisationen berücksichtigen und den zusätzlichen Nutzen der Beziehungen gewährleisten.[53] In den Schlussfolgerungen wurden auch die Modalitäten für regelmäßige Kontakte und Treffen auf politischer Ebene, vor Ort und auf der Arbeitsebene festgelegt.[54] Ein Jahr später legte der Rat den Entwurf eines Berichts vor, in dem zwei Hauptziele genannt wurden: Zum einen sollte die Beziehung zwischen EU und OSZE, zum anderen die Leistung der EU innerhalb der OSZE verstärkt werden.[55] Die EU gelobte, auch weiterhin die „Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet auf der Grundlage der Kernprinzipien von Demokratie, verantwortungsvoller Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der grundlegenden Menschenrechte zu fördern".[56]

Zusammenarbeit und gemeinsame Aktivitäten vor Ort

Die wichtigsten Regionen, in denen sowohl die OSZE als auch die EU Feldpräsenzen unterhalten, sind Südosteuropa/westlicher Balkan, Osteuropa, der Südkaukasus und Zentralasien. Im Folgenden wird auf jede dieser Regionen

49 Vgl. ebenda, S. 12.
50 Ebenda, S. 15.
51 Vgl. Rat der Europäischen Union, Entwurf für Schlussfolgerungen des Rats über die Zusammenarbeit der EU und der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, 14527/1/03 REV 1, Brüssel, den 10. November 2003, S. 3, unter: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST 14527 2003 REV 1.
52 Vgl. ebenda, S. 2.
53 Vgl. ebenda.
54 Vgl. ebenda, S. 3-4.
55 Vgl. Council of the European Union, Draft Assessment Report on the EU's role vis-a-vis the OSCE, 15387/1/04 REV 1, Brüssel, 10. Dezember 2004, S. 4.
56 Ebenda.

nacheinander eingegangen, angefangen mit den Balkanstaaten, da sowohl die EU als auch die OSZE dort am längsten und stärksten engagiert sind. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf dem Kosovo und auf Mazedonien. Wie eingangs erwähnt, zögerten sowohl die EU als auch die OSZE, unmittelbar nach Ausbruch der Kriege in Jugoslawien einzugreifen. Als sie es schließlich doch taten, geschah dies nur sehr begrenzt. Ihre Stärken bewiesen beide erst in der Konfliktnachsorge, und hier vor allem nach dem Ende des Kosovokrieges, als die EU den Stabilitätspakt für Südosteuropa ins Leben rief, in dem später die OSZE die Federführung übernahm.[57] Der Stabilitätspakt war die „erste umfassende Konfliktverhütungsstrategie der internationalen Gemeinschaft, die darauf abzielte, die Bemühungen der Länder in Südosteuropa zur Förderung von Frieden, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und wirtschaftlichem Wohlstand zu stärken",[58] die regionale Zusammenarbeit anzukurbeln und die Integration in europäische und euroatlantische Strukturen voranzutreiben. Eine ähnliche Formel – von der EU initiiert und von der OSZE geleitet – war schon früher im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt für Europa verwendet worden. Jedoch handelte es sich dabei um ein recht kurzlebiges Projekt, so dass der Stabilitätspakt für Südosteuropa als erste erfolgreiche und dauerhafte EU-OSZE-Zusammenarbeit vor Ort angesehen werden kann.

Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) und die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (EULEX) sind die größten Vor-Ort-Missionen der beiden Organisationen. Mit OMIK engagiert sich die OSZE zum dritten Mal im Kosovo. Ebenso wie EULEX untersteht sie der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK). Diese von der internationalen Gemeinschaft errichtete Struktur besteht aus vier Säulen. Die Verantwortungsbereiche waren zunächst wie folgt aufgeteilt: Die Vereinten Nationen waren verantwortlich für die Säulen I (Polizei und Justiz) und II (Zivile Verwaltung), die OSZE übernahm die Federführung in Säule III (Demokratisierung und Institutionenaufbau) und die EU war für Säule IV (Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung) zuständig. Die Grenzen zwischen den einzelnen Säulen sind inzwischen allerdings weitgehend aufgehoben, und die EU hat neue Aufgaben übernommen, wobei EULEX sich ausschließlich auf drei Bereiche der Rechtsstaatlichkeit – Polizei, Zoll und Justiz – konzentriert. Daraus haben sich jedoch keinerlei nennenswerten Überschneidungen ergeben, da OMIK ein wesentlich umfassenderes Mandat hat und die Zusammenarbeit zwischen OMIK und EULEX recht erfolgreich verläuft. Ein Beispiel dafür aus der jüngsten Vergangenheit sind die Kommunalwahlen des Jahres 2013, bei denen OMIK die Aufgabe hatte, die Wahlen

57 Vgl. Ugo Caruso, Interplay between the Council of Europe, OSCE, EU and NATO, European Academy, Bozen/Bolzano 2007, S.162-163.

58 Stability Pact for South Eastern Europe, About the Stability Pact, unter: http://www.stabilitypact.org (Website nicht mehr aktiv).

in den vier Gemeinden im Nordkosovo zu unterstützen. Dabei arbeitete OMIK mit der Kosovo-Polizei, der KFOR und EULEX zusammen.[59]

Auch in Mazedonien ist die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE auf dem Balkan erfolgreich. Tatsächlich handelt es sich bei der Mission in Skopje um die am längsten bestehende Mission der OSZE.[60] Die EU war mit zwei zivilen Missionen (EUPOL Proxima und EUPAT) sowie einer militärischen (EUFOR Concordia) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ähnlich aktiv.[61] Die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE hat sich insbesondere nach dem Aufstand im Jahr 2001 und dem Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid, das von der EU ausgehandelt worden war, intensiviert. Um die Implementierung der Bestimmungen des Abkommens besser unterstützen zu können, wurden Umfang und Mandat der ursprünglichen OSZE-*„Spillover"*-Überwachungsmission in Skopje ausgeweitet.[62] Die Zusammenarbeit erfolgt auf einer festen Grundlage, insbesondere auf der Ebene der Treffen der sogenannten *Group of Principals* unter Vorsitz des EU-Sonderbeauftragten, an denen auch der OSZE-Missionsleiter teilnimmt. Insgesamt besteht in den Balkanstaaten der Wunsch nach einem stärkeren Engagement der EU, was kaum verwunderlich ist, da alle Länder in der Region aktuelle oder potenzielle Beitrittskandidaten und fest in den SAP eingebunden sind. Die Präsenz der OSZE bleibt dennoch von höchster Wichtigkeit. Wenn Frieden, Demokratie, Marktwirtschaft und letzten Endes eine europäische Integration in Zukunft gewährleistet sein sollen, bleibt eine Zusammenarbeit wünschenswert.

In den anderen oben bereits erwähnten Regionen ist die Zusammenarbeit an den Schauplätzen der Langzeitkonflikte von besonderem Interesse. Lange Zeit fielen diese Konflikte in den Zuständigkeitsbereich der OSZE, auch wenn die EU die Suche nach praktikablen Lösungen in den letzten Jahren stärker unterstützt hat. Fast während seiner gesamten Dauer fand die Bearbeitung des Transnistrien-Konflikts in einem fünfseitigen Format statt, an dem Transnistrien, Moldau, die Ukraine, Russland und die OSZE beteiligt waren. Dieses Format wurde 2005 zu einem 5+2-Format ausgeweitet, dem die EU und die USA als externe Beobachter angehören;[63] ihre Einbeziehung wurde von der OSZE aktiv unterstützt. Seit Beginn der Beteiligung der EU hat die Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Mission in Moldau und ihren EU-Partnern zugenommen. Ein aktiveres Engagement der EU in den beiden

---

59 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretary General: Kosovo election process „significant step forward", 1. Dezember 2013, Pressemitteilung, unter: http:// www.osce.org/sg/109101.

60 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Skopje, unter: http://www.osce.org/skopje.

61 Vgl. European Union External Action Service, Completed Missions and Operations, unter: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm.

62 Vgl.. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Skopje, Mandate, unter: http://www.osce.org/skopje/106928.

63 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Moldova, unter: http://www.osce.org/moldova.

Langzeitkonflikten in Georgien erfolgte erst nach dem Krieg im Jahr 2008. Ironischerweise gelang es der OSZE Ende desselben Jahres nicht, das Mandat ihrer Mission in Georgien zu verlängern.[64] Dennoch blieb die EU-OSZE-Zusammenarbeit lebendig, da beide Partner – gemeinsam mit den Vereinten Nationen – Ko-Vorsitzende der Genfer Gespräche sind.[65] Im Zusammenhang mit dem Berg-Karabach-Konflikt kam es hingegen nur zu einer eingeschränkten Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE. Hier ist hauptsächlich die OSZE aktiv, wobei die Verhandlungen innerhalb der Minsk-Gruppe stattfinden. In Zentralasien ist die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE am geringsten entwickelt. Gleichzeitig besteht hier jedoch das größte Potenzial, sie auszubauen, vor allem seit 2007, als die EU mit der Verabschiedung ihrer Zentralasienstrategie ein deutliches Interesse an der Region signalisierte.[66]

Defizite der Beziehungen

Die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE weist durchaus Defizite auf, was zu gewisser Kritik an den Beziehungen führte. Beispielsweise gab die Entwicklung der Konfliktverhütungs- und Krisenmanagementstrategie der EU Anlass zu dem Vorwurf, die EU habe sich in den Zuständigkeitsbereich der OSZE eingemischt, was zu geographischen und fachlichen Überschneidungen geführt habe.[67] Die Kritik mag übertrieben sein, sie ist jedoch nicht ganz falsch. Dies zeigt sich an den Bemühungen beider Seiten um Komplementarität und Kompatibilität bei gleichzeitiger Reduzierung von Arbeitsüberschneidungen. Es wurde außerdem das Argument hervorgebracht, dass der Beitritt eines Landes zur EU häufig zur Schließung von OSZE-Missionen führe,[68] wie es z.B. in Estland, Lettland und Kroatien der Fall war. Die Empfängerstaaten fühlen sich angeblich durch die anhaltende OSZE-Präsenz oftmals stigmatisiert oder betrachten sie sogar als eine potenzielle Bremse in Bezug auf ihre EU-Mitgliedschaft. Der darauf folgende plötzliche Rückzug der OSZE kann jedoch dazu führen, dass einige ihrer Aufgabe unerfüllt bleiben.[69] Dieses Problem wurde allerdings zum Teil dank der Kopenhagener Kriterien gelöst, die ein Beitrittskandidat erfüllen muss, bevor er Mitglied der EU werden kann. Länder, die der EU beitreten möchten, müssen diesen Kriterien zufolge über „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische

64 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Georgia (Closed), unter: http://www.osce.org/georgia-closed.
65 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Georgia (Closed), Overview, unter: http://www.osce.org/georgia-closed/43383.
66 Vgl. European Union External Action Service, EU Relations with Central Asia, unter: http://www.eeas.europa.eu/central_asia/index_en.htm.
67 Vgl. Stewart, a.a.O. (Anm. 5), S. 267.
68 Ebenda, S. 268.
69 Vgl. ebenda.

und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ verfügen.[70]
Darüber hinaus müssen die Kandidaten während der Beitrittsverhandlungen den *Acquis communautaire* der EU vollständig und ohne Ausweichklausel übernehmen. Dieser Prozess ist eindeutig asymmetrisch, da die EU unilateral die Regeln aufstellt und den Beitrittsprozess über regelmäßige Berichte genau verfolgt. In Fällen, in denen die Beitrittskandidaten keine hinreichenden Fortschritte erzielt hatten, hat die EU ihren Beitritt verschoben, um die Erfüllung der Normen zu gewährleisten. Dies geschah beispielsweise bei der EU-Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa, als die EU 1997 Beitrittsverhandlungen mit fünf der Beitrittskandidaten eröffnete, während die fünf „Bummler“ bis 1999 warten mussten.[71] Im Falle der westlichen Balkanstaaten sah der SAP zusätzliche Bedingungen für eine Mitgliedschaft in Bezug auf regionale Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen vor.[72] Im Falle Kroatiens war die uneingeschränkte Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslawia*, ICTY) Vorbedingung für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen.[73] Somit stellt die EU durch ihre strengen Mitgliedschaftskriterien, ihren rigorosen Annäherungsprozess und ihre regelmäßigen Prüfungen sicher, dass den ihr zugrunde liegenden Werten und Prinzipien – die denen der OSZE ähneln – nicht zuwidergehandelt wird.
Ein weiteres Defizit, das für die Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen EU und OSZE verantwortlich gemacht wird, ist die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE. In seiner Entschließung zur Stärkung der OSZE aus dem Jahr 2010 rief das Europäische Parlament die EU und die OSZE dazu auf, „den Dialog über die Rechtsgrundlage der OSZE fortzusetzen und zu bekräftigen, dass der Entwurf über ein Übereinkommen über die internationale Rechtsstellung sowie über die Vorrechte und Immunitäten rasch angenommen werden muss“. Eine solche Vereinbarung würde die „Identität [der OSZE] und ihr Profil stärk[en] und ebenfalls eine Reihe von praktischen Problemen für ihr Personal lös[en]“.[74] Zudem müsse die OSZE sich mit der Frage ihrer Vertretung auf Hauptsitzebene auseinandersetzen, da sie über

70 Beitritt zur EU, in: 1. Struktur der Europäischen Union/Zusatzthemen, unter: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_01/zusatzthemen_04.html.
71 Vgl. Tim Haughton, When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe, in: Political Studies Review 2/2007, S. 237-238.
72 Vgl. European Commission, Conditions for Membership, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm.
73 Vgl. Delegation of the European Union to the Republic of Croatia, Overview of EU-Croatia Relations, unter: http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=62.
74 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2010 zur Stärkung der OSZE – Eine Rolle für die EU, P7_TA(2010)0399, 11. November 2010, S. 10, unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0399+0+DOC+XML+V0//DE.

keine dauerhafte Verbindungsstruktur mit der EU verfügt.[75] So wie die EU ihre Delegation bei den internationalen Organisationen in Wien unterhält, könnte die OSZE ein Büro in Brüssel eröffnen, das auch mit anderen internationalen Organisationen mit dortigem Hauptsitz in Verbindung treten könnte, mit denen die OSZE enge Verbindungen unterhält (z.B. die NATO). Sowohl die EU als auch die OSZE befassen sich bereits mit dem Problem der Konkurrenz um qualifiziertes Personal.[76]

Fazit: Beruht die Zusammenarbeit auf Gegenseitigkeit?

Die Beziehung zwischen der EU und der OSZE hat sich seit Ende des Kalten Krieges rasant entwickelt – insbesondere seit der Jahrhundertwende, als mehrere Faktoren eine solche Entwicklung begünstigten. Dazu zählten vor allem die schrittweise Entwicklung der GASP der EU, das verstärkte Engagement der EU bei der Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachsorge sowie der SAP und die ENP. Mit diesen Initiativen begann die EU in Politikbereiche vorzudringen, die lange Zeit als traditioneller Zuständigkeitsbereich der OSZE angesehen worden waren. Dies führte unvermeidlich zu Doppelarbeit sowie zu geographischen und fachlichen Überschneidungen und sogar zu der unberechtigten Sorge auf Seiten der OSZE, dass ihre Rolle in Zukunft abnehmen würde. Diese Revierkämpfe blieben jedoch auf ein Minimum begrenzt, und der Schwerpunkt verlagerte sich bald auf eine engere Kooperation, Komplementarität und Koordination zwischen den beiden Organisationen. Im Laufe dieses Prozesses mussten beide gewisse Forderungen der jeweils anderen Seite akzeptieren. Dies gelang jedoch, ohne dabei den eigenen Grundwerten und Prinzipien zuwiderzuhandeln. Beispiele hierfür sind die Schließung von OSZE-Missionen in Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU anstrebten, sowie die schrittweise Übernahme des umfassenden und multidimensionalen Sicherheitsansatzes der OSZE durch die EU. Die Beispiele zeigen, dass beide Akteure in der Lage sind, voneinander zu lernen. Aufgrund ihrer gemeinsamen Vergangenheit, ihrer gemeinsamen Werte und ihrer ähnlichen Ziele war diese Entwicklung ein folgerichtiges Resultat. Die Mitgliedschaft in der EU und in der OSZE schließen einander ja auch nicht aus.

Das Streben nach Kooperation statt Konfrontation wurde von beiden Seiten schon früh deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Überschneidungen zwischen

75 Vgl. Monika Wohlfeld/Jaroslaw Pietrusiewicz, EU-OSCE Cooperation, in Andrea Ricci/ Eero Kytömaa (Hrsg.), Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2006, S. 186-190, hier: S. 188.

76 Vgl. Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Überlegungen zur Beziehung von OSZE und EU, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 69-83, hier: S. 77.

der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 bzw. der OSZE-Strategie von 2003 und der Europäischen Sicherheitsstrategie der EU von 2003 war ein zuversichtlich stimmendes Signal. Zudem sahen es hochrangige Funktionsträger, vor allem der Hohe Vertreter Solana und EU-Kommissar Patten, geradezu als ihr persönliches Anliegen an, den Dialog zu erleichtern. Nachdem die höchste politische Ebene hier ein Zeichen gesetzt hatte, folgten ihr die unteren Ebenen rasch nach. Das jüngste Beispiel hierfür ist die bereits erwähnte Entschließung des Europäischen Parlaments, die zu einer Stärkung der OSZE aufruft, wobei der EU eine wichtige Rolle zukomme.[77] Was die Zusammenarbeit vor Ort angeht, so gibt es recht erfolgreiche Beispiele, wie etwa im Kosovo und in Mazedonien, aber auch weniger erfolgreiche, vor allem im Zusammenhang mit den Langzeitkonflikten. Die EU tendiert insgesamt dazu, ihre Aktivitäten in den Balkanstaaten auszuweiten – allerdings nicht ohne das Einverständnis der OSZE. In Osteuropa und im Südkaukasus und insbesondere in den Langzeitkonflikten ist nach wie vor hauptsächlich die OSZE aktiv, die Beteiligung der EU nimmt jedoch zu. Zentralasien ist noch immer diejenige Region, in der das Potenzial für eine Zusammenarbeit erst noch ausgelotet werden muss.

Zusammenfassend lässt sich – mit den Worten Javier Solanas – sagen, dass die Beziehung zwischen EU und OSZE nicht nur eine Beziehung zwischen natürlichen Partnern ist. Vielmehr profitieren auch beide voneinander. Einerseits kann „die OSZE die EU [noch] einiges lehren".[78] In vielen Fällen hat die OSZE Pionierarbeit geleistet, sowohl bei der Entwicklung von Know-how in bestimmten Politikbereichen als auch mit ihrem Engagement in bestimmten Regionen. Damit hat die OSZE umgekehrt auch eine neue Rolle und Existenzgrundlage gefunden. Andererseits hat die EU mit ihren größeren Ressourcen und Kapazitäten gute Chancen, ihrer Verpflichtung zur Stärkung der OSZE nachzukommen und auf diesem Weg auch ihre eigene Rolle als globaler Akteur auszuweiten. In erster Linie jedoch sind wir es, die Bürger einer sichereren euroatlantischen und eurasischen Gemeinschaft, die zunehmend von dieser Zusammenarbeit profitieren.

77 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments, a.a.O. (Anm. 74).
78 Bailes/Haine/Lachowski, a.a.O. (Anm. 76), S. 82.

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht/Gruppe der Sieben (G8/G7)
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Russland-Rat
NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission
Globale Partner der NATO

Europäische Union (EU)
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)
Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland[1]
Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Kooperationsrat für Südosteuropa
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)
Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

---

1 Die Präsidenten von Russland, Belarus und Kasachstan, Wladimir Putin, Alexander Lukaschenko und Nursultan Nasarbajew, unterzeichneten am 29. Mai 2014 in der kasachischen Hauptstadt Astana den Vertrag über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion zum 1. Januar 2015. Der Vertrag wurde am 26. September 2014 vom russischen Parlament ratifiziert. Armenien unterzeichnete am 10. Oktober 2014 ein Beitrittsabkommen.

Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)
SOZ-Beobachter
SOZ-Dialogpartner

Quellen:
OECD: *www.oecd.org*
Europarat: *www.coe.int*
NATO: *www.nato.int*
EU: *europa.eu*
GUS: *www.cis.minsk.by*
OVKS: *www.odkb-csto.org*
Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: *www.baltasam.org*
Euro-arktischer Barentsrat: *www.beac.st*
Nordischer Rat: *www.norden.org*
CBSS: *www.cbss.org*
Kooperationsrat für Südosteuropa: *www.rcc.int*
CEFTA: *www.stabilitypact.org/wt2/TradeCEFTA2006.asp*
ZEI: *www.ceinet.org*
BSEC: *www.bsec-organization.org*
NAFTA: *www.nafta-sec-alena.org*
SOZ: *www.sectsco.org*

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)[2]
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 46)[3]
Bevölkerung: 3.020.209 (OSZE-Rang: 42)[4]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP[5]: 10.700
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (OSZE-Rang: 32)[6]
Streitkräfte (aktive): 14.250 (OSZE-Rang: 36)[7]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland,[8] SAA (2006), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 468 km² (52)
Bevölkerung: 85.458 (53)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.200[9]
BIP-Wachstum: -1,6 Prozent[10]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 29.743 km² (45)

---

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.
2 Von 57 Ländern.
3 Von 57 Ländern.
4 Von 57 Ländern.
5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002. Aufgrund der Unvergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Jahren unternehmen wir hier kein Ranking.
6 Von 56 Ländern.
7 Von 53 Ländern.
8 Albanien hat am 27. Juni 2014 den Status eines EU-Bewerberlandes erlangt, siehe unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/albania/index_de.htm.
9 2011 (geschätzt).
10 2012 (geschätzt).

Bevölkerung: 3.060.631 (41)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.300
BIP-Wachstum: 4,6 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 44.800 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, BSEC.

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 9.686.210 (22)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.800
BIP-Wachstum: 5,8 Prozent (7)
Streitkräfte (aktive): 66.950 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (20)
Bevölkerung: 9.608.058 (23)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.100
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, OVKS, ZEI (1996), SOZ-Dialogpartner.

6. Belgien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (44)
Bevölkerung: 10.449.361 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.800
BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 30.700 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

7. Bosnien und Herzegowina
Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 51.197 km² (37)
Bevölkerung: 3.871.643 (38)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.300
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 10.550 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), SAA (2008)[11], Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1992).

8. Bulgarien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.879 km² (24)
Bevölkerung: 6.924.716 (28)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.400
BIP-Wachstum: 0,5 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 31.300 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

9. Dänemark
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)
Fläche: 43.094 km² (40)
Bevölkerung: 5.569.077 (30)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.800
BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 17.200 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

10. Deutschland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.022 km² (13)
Bevölkerung: 80.996.685 (4)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.500
BIP-Wachstum: 0,5 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 186.450 (5)

11 Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wurde ratifiziert, ist aber noch nicht in Kraft getreten.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8/G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

11. Estland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 45.228 km² (39)
Bevölkerung: 1.257.921 (47)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.400
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 5.750 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

12. Finnland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)
Fläche: 338.145 km² (14)
Bevölkerung: 5.268.799 (32)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.900
BIP-Wachstum: -0,6 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 22.200 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

13. Frankreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 643.801 km² (7)
Bevölkerung: 66.259.012 (5)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.700
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (39)
Streitkräfte (aktive): 222.200 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8/G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa.

14. Georgien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 69.700 km² (33)

Bevölkerung: 4.935.880 (35)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.100
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 20.650 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen (2013)[12], BSEC.

15. Griechenland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 131.957 km² (23)
Bevölkerung: 10.775.557 (17)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 23.600
BIP-Wachstum: -3,8 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 144.350 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 243.610 km² (18)
Bevölkerung: 63.742.977 (6)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.300
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 169.150 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8/G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 0,44 km² (57)
Bevölkerung: 842 (57)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.

---

12 Auf dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 29. November 2013 in Vilnius paraphierte die EU Assoziierungsabkommen mit Georgien und Moldau. Vgl. European Union External Action, Fact Sheet, Brüssel, 2. Dezember 2013, 131202/1, S. 1, unter: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf.

Streitkräfte (aktive): 110 (52)[13]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)
Fläche: 70.273 km² (32)
Bevölkerung: 4.832.765 (36)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 41.300
BIP-Wachstum: 0,6 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 9.350 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), Kooperationsrat für Südosteuropa.

19. Island
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 103.000 km² (25)
Bevölkerung: 317.351 (52)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.700
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Bewerberland, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 301.340 km² (17)
Bevölkerung: 61.680.122 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.600
BIP-Wachstum: -1,8 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 176.000 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8/G7 (1975), OECD (1962), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

21. Kanada
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)

13 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, vgl. unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

Bevölkerung: 34.834.841 (11)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 43.100
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 66.000 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8/G7 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)
Fläche: 2.724.900 km² (4)
Bevölkerung: 17.948.816 (14)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.100
BIP-Wachstum: 5 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 39.000 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 199.951 km² (21)
Bevölkerung: 5.604.212 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.500
BIP-Wachstum: 7,4 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (39)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

24. Kroatien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 56.594 km² (36)
Bevölkerung: 4.470.534 (37)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.800
BIP-Wachstum: -1 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 16.550 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU (2013), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1992).

25. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 64.589 km² (35)
Bevölkerung: 2.165.165 (44)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.100
BIP-Wachstum: 4 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 5.310 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

26. Liechtenstein
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 160 km² (54)
Bevölkerung: 37.313 (54)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 89.400[14]
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent[15]
Streitkräfte (aktive): keine[16]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz.

27. Litauen
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.300 km² (34)
Bevölkerung: 3.505.738 (40)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.600
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 11.800 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

28. Luxemburg
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (51)
Bevölkerung: 520.672 (50)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 77.900
BIP-Wachstum: 0,5 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 900 (51)

---

14 2009 (geschätzt).
15 2012 (geschätzt).
16 1868 wurde das Militär aufgelöst.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

29. Malta
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 316 km² (53)
Bevölkerung: 412.655 (51)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.200[17]
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 1.950 (50)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008[18]), EU (2004).

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 25.713 km² (47)
Bevölkerung: 2.091.719 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.800
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 8.000 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1993).

31. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 33.851 km² (43)
Bevölkerung: 3.583.288 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.800
BIP-Wachstum: 8,9 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 5.350 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen (2013)[19], GUS (1991), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

---

17 2012 (geschätzt).
18 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, setzte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996 aus. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen. Vgl. unter: http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html.
19 Auf dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 29. November 2013 in Vilnius paraphierte die EU Assoziierungsabkommen mit Georgien und Moldau. Vgl. European Union External Action, Fact Sheet, a.a.O. (Anm. 12).

32. Monaco
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 2,00 km² (56)
Bevölkerung: 30.508 (56)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 85.500[20]
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent[21]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Mongolei
Beitrittsdatum: November 2012
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 1.564.116 km² (5)
Bevölkerung: 2.953.190 (43)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 5.900
BIP-Wachstum: 11,8 Prozent (2)
Streitkräfte (aktive): 10.000 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: globaler Partner der NATO, SOZ-Beobachter.

34. Montenegro
Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 13.812 km² (49)
Bevölkerung: 650.036 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.900
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 2.080 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (2006).

35. Niederlande
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)
Fläche: 41.543 km² (41)
Bevölkerung: 16.877.351 (15)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 43.300[22]
BIP-Wachstum: -0,8 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 37.400 (20)

---

20 2011.
21 2012 (geschätzt).
22 2012 (geschätzt).

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter.

36. Norwegen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 323.802 km² (15)
Bevölkerung: 5.147.792 (34)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 55.400
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 25.800 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

37. Österreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)
Fläche: 83.871 km² (29)
Bevölkerung: 8.223.062 (24)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 42.600
BIP-Wachstum: 0,4 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 22.800 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

38. Polen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,35 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (16)
Bevölkerung: 38.346.279 (10)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.100
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 99.300 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1991).

39. Portugal
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 92.090 km² (27)

Bevölkerung: 10.813.834 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 22.900
BIP-Wachstum: -1,8 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 42.600 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986).

40. Rumänien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 238.391 km² (19)
Bevölkerung: 21.729.871 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.400
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 71.400 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

41. Russische Föderation
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.098.242 km² (1)
Bevölkerung: 142.470.272 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 18.100
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 845.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1998)[23], Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002)[24], GUS (1991), Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, OVKS, Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), BSEC, SOZ.

42. San Marino
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (55)
Bevölkerung: 32.742 (55)

---

23 Die G8 war ein informeller Zusammenschluss. Am 25. März 2014 wurde Russland aus der G8 ausgeschlossen. Das geplante Treffen der G8 in Sotschi fand nicht statt, stattdessen traf sich die Gruppe als G7 in Brüssel.

24 Die Außenminister der NATO-Staaten beschlossen am 1. April 2014, „jegliche praktische zivile und militärische Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland einzustellen. Unser politischer Dialog im NATO-Russland-Rat kann, wenn notwendig, auf Botschafterebene und auf höherer Ebene fortgeführt werden, um uns den Meinungsaustausch, in erster Linie über diese Krise, zu ermöglichen.“ Unter: http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20140327-announcement (Übersetzung der Redaktion).

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 55.000[25]
BIP-Wachstum: -3,5 Prozent (51)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

43. Schweden
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 450.295 km² (11)
Bevölkerung: 9.723.809 (21)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.900
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 15.300 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

44. Schweiz
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)
Fläche: 41.277 km² (42)
Bevölkerung: 8.061.516 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 54.800
BIP-Wachstum: 2 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 22.650 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Kooperationsrat für Südosteuropa.

45. Serbien
Beitrittsdatum: November 2000[26]
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)
Fläche: 77.474 km² (31)
Bevölkerung: 7.209.764 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.100
BIP-Wachstum: 2 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 28.150 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1989/2000), BSEC.

---

25 2012 (geschätzt).
26 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

46. Slowakische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 49.035 km² (38)
Bevölkerung: 5.443.583 (31)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 24.700
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 15.850 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

47. Slowenien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,22 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (48)
Bevölkerung: 1.988.292 (46)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.400
BIP-Wachstum: -1,1 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 7.600 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1992).

48. Spanien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 505.370 km² (9)
Bevölkerung: 47.737.941 (8)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.100
BIP-Wachstum: -1,3 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 134.900 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), Kooperationsrat für Südosteuropa.

49. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (22)
Bevölkerung: 8.051.512 (26)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.300
BIP-Wachstum: 7,4 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 8.800 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

50. Tschechische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)
Fläche: 78.867 km² (30)
Bevölkerung: 10.627.448 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 26.300
BIP-Wachstum: -0,9 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 23.650 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

51. Türkei
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)
Fläche: 783.562 km² (6)
Bevölkerung: 81.619.392 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.300
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 510.600 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

52. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (10)
Bevölkerung: 5.171.943 (33)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.700
BIP-Wachstum: 12,2 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 22.000 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

53. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,68 Prozent (22)
Fläche: 603.550 km² (8)[27]

27 Die Regierung der Ukraine hat seit März 2014 keine Kontrolle mehr über das Gebiet der Krim und das der Stadt Sewastopol; dasselbe gilt für die seit April/Mai 2014 von Rebellen kontrollierten Gebiete.

Bevölkerung: 44.291.413 (9)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.400
BIP-Wachstum: 0,4 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 129.950 (10)[28]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), EU-Assoziierungsabkommen (2014)[29], GUS (1991), ZEI (1996), BSEC.

54. Ungarn
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (26)
Bevölkerung: 9.919.128 (20)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.800
BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 26.500 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

55. USA
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)
Fläche: 9.826.675 km² (3)
Bevölkerung: 318.892.103 (1)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 52.800
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 1.492.200 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8/G7 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa, NAFTA.

56. Usbekistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (12)
Bevölkerung: 28.929.716 (12)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.800
BIP-Wachstum: 7 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)

---

28 Ungeachtet der undurchsichtigen Lage infolge des anhaltenden Konflikts.
29 Die Parlamente der EU und der Ukraine haben am 16. September 2014 zeitgleich das Assoziierungsabkommen ratifiziert. Es gilt provisorisch, bis alle Mitgliedstaaten der EU es ratifiziert haben. Der Handelsteil wurde nach einer Einigung Russlands mit der Ukraine bis zum 31. Dezember 2015 ausgesetzt.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SOZ.

57. Zypern
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 9.251 km² (50)[30]
Bevölkerung: 1.172.458 (48)[31]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 24.500
BIP-Wachstum: -8,7 Prozent (53)
Streitkräfte (aktive): 12.000 (37)[32]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004).

Quellen:
Beitrittsdatum:
http://web.archive.org/web/20100826040207/http://www.osce.org/about/13131.html und http://www.osce.org/de/mc/97738 (Mongolei)

Kostenbeteiligung an der OSZE:
OSZE, Beschluss des Ständigen Rates, PC.DEC/1072, 7. Februar 2013
http://www.osce.org/pc/99508

Fläche:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt

Bevölkerung:
(Schätzungen für Juli 2014)
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2119.txt

BIP pro Kopf in *international Dollars* nach PPP:
(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2013)
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html

BIP-Wachstum:
(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2013)
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html

Streitkräfte (aktive):
International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2014, London 2014

---

30 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².
31 Griechischer und türkischer Teil zusammen.
32 Türkischer Teil: 3.500.

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2013/2014

2013

15.-16. Juli	Rumänisches Außenministerium/Schweizer Außenministerium/OSZE-Konfliktverhütungszentrum: Konferenz über Mediation im OSZE-Raum, Bukarest
25.-26. Juli	OSZE-Vorsitz/OSZE-Sekretariat, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (TNTD/SPMU): Konferenz über die Verhütung illegalen Drogenhandels im Internet, Wien
3.-5. September	OSZE-Zentrum in Astana/OSZE-Feldbüros in Zentralasien: Seminar des Zentralasiatischen Jugendnetzwerks der OSZE „Das Pendel schwingt: Stärkung der Jugend gegen gewalttätigen Extremismus“, Almaty
11.-13. September	OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA): Abschlusstreffen des 21. Wirtschafts- und Umweltforums „Erhöhung von Stabilität und Sicherheit − Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks energiebezogener Aktivitäten in der OSZE-Region“, Prag
12. September	OCEEA: Veröffentlichung des OSZE-Leitfadens zum Schutz kritischer nichtnuklearer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen mit dem Schwerpunkt auf Bedrohungen aus dem Internet, Prag
12.-13. September	OSZE-Akademie: Workshop „Islam in Zentralasien – aktuelle Forschungsstandards“, Bischkek
16. September	OSZE-Generalsekretär: *Security Days:* Förderung dauerhafter Lösungen − Ansätze der Konfliktlösung im OSZE-Raum, Wien
16.-24. September	OSZE-Zentrum in Astana/UNEP/Regionales Umweltzentrum für Zentralasien/Regierung Norwegens: Programm für zentralasiatische Führungskräfte, Almaty
17.-19. September	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR): Achtes jährliches Implementierungstreffen der Befürworter der Grundsatzerklärung für die internationale Wahlbeobachtung, Warschau
18-20 September	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit/OSZE-Präsenz in Albanien: 3. Südosteuropa Medienkonferenz, Tirana
23. September - 4. Oktober	BDIMR: Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2013, Warschau
10.-11. Oktober	OSZE-Vorsitz/OSZE-Sekretariat, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen/Gruppe Terrorismusbekämp-

	fung (TNTD/ATU): Konferenz über vorrangige Fragen der internationalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, Kiew
14. Oktober	BDIMR: Treffen zur Rolle von Ombudsinstitutionen beim Schutz der Menschenrechte von Militärangehörigen, Wien
28.-29. Oktober	OSZE-Sekretariat, Abteilung Externe Zusammenarbeit: OSZE-Mittelmeerkonferenz 2013 „Verbesserung der Teilhabe von Frauen am öffentlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben“, Monaco
7.-8. November	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur Menschlichen Dimension über die Implementierung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, Wien
9.-11. November	BDIMR: Schulung für Ausbilder von Imamen und Gemeindevertretern über die Reaktion auf Hassverbrechen gegen Muslime, Warschau
11.-12. November	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: 10. OSZE-Südkaukasus-Medienkonferenz – Nachdenken über die OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit, Tiflis
11.-12. November	OSZE/UN Women/Regierung der Republik Kasachstan: Konferenz „Stärkung der Frauen-, Friedens- und Sicherheitsagenda in der euroatlantischen und eurasischen Region“, Almaty
29. November	BDIMR/TNTD SPMU: Vorstellung des Handbuchs zu Menschenrechten in Ermittlungen zur Terrorismusbekämpfung, Wien
5.-6. Dezember	OSZE-Vorsitz: 20. Treffen des OSZE-Ministerrats, Kiew

2014

1. Januar	Die Schweiz übernimmt den OSZE-Vorsitz von der Ukraine. Der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter wird Amtierender Vorsitzender
27.-28. Januar	OSZE-Vorsitz/OCEEA: 1. Vorbereitungstreffen des 22. OSZE Wirtschafts- und Umweltforums, Wien
13.-14. Februar	Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE, Wien
17.-18. Februar	OSZE/Europarat: Konferenz „Unverkäuflich – Gemeinsam gegen Menschenhandel“, Wien
17. März	TNTD/BDIMR: Präsentation des OSZE-Handbuchs über bürgernahe Polizeiarbeit und Terrorismusverhütung, Wien

31. März	OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen/Diplomatische Akademie Wien: Podiumsdiskussion: Ukraine/Krim: „*Crisis as usual*‘ oder neue europäische Teilung?“, Wien
7. April	Präsidiumssitzung der OSZE-PV, Kopenhagen
10.-11. April	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über Verhütung von Folter, Wien
28. April	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Stärkung der Beziehungen von Gemeinden und Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen Hassverbrechen gegen Muslime, Wien
28.-29. April	OSZE-Vorsitz: Konferenz über Terrorismusbekämpfung, Interlaken
5. Mai	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Erstes Expertentreffen über *„Open Journalism“*, Wien
12.-14. Mai	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Seminar zur menschlichen Dimension zum Thema „Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE durch die Verbesserung der Zusammenarbeit mit relevanten regionalen und internationalen Organisationen, Warschau
19. Mai	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Treffen der OSZE-Medienbeauftragten mit Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
19.-20. Mai	BDIMR/Internationales Komitee vom Roten Kreuz/OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina/ Schweizer Botschaft in Bosnien und Herzegowina/ Staatsgerichtshof von Bosnien und Herzegowina: Regionalkonferenz über die Rolle nationaler Rechtsprechung bei der Implementierung des humanitären Völkerrechts, Sarajevo
20.-21. Mai	OSZE-Vorsitz/OCEEA: 2. Vorbereitungstreffen des 22. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums, Montreux
27. Mai	OSZE-Generalsekretär: *Security Days*: Die OSZE und Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen: neuen Sicherheitsherausforderungen im euroatlantischen und eurasischen Raum begegnen, Wien
4.-5. Juni	OSZE/Italienisches Außenministerium/Compagnia di San Paolo Foundation of Turin/Institute of International Affairs of Rome: Globales Mittelmeer: Eine neue Agenda für multilaterale Sicherheitszusammenarbeit, Turin
10.-11. Juni	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Die OSZE und Menschenrechtsverteidiger: Das Budapester Dokument nach 20 Jahren, Bern

11.-12. Juni	OSZE/IOM/UNODC: Transregionaler Workshop über die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung irregulärer Migration und des Schleusens von Migranten durch Südosteuropa, Athen
16.-17. Juni	BDIMR: OSZE/BDIMR-Jugendforum 2014, Warschau
16.-17. Juni	OSZE: OSZE/Japan-Konferenz 2014, Tokyo
17.-18. Juni	OSZE-Vorsitz/TNTD SPMU: Jährliches OSZE-Polizeiexpertentreffen über den „Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Strafrechtssystems bei der Bekämpfung transnationale Verbrechen im OSZE-Gebiet, Wien
24.-26. Juni	OSZE-Vorsitz: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2014, Wien
28. Juni	Jahrestagung der OSZE-PV, Baku
30. Juni	OSZE: Aarhus-Zentren von innen – OSZE-Parallelveranstaltung, Maastricht
2. Juli	OCEEA: Expertenworkshop zum Thema „Bewährte Verfahren zum Schutz von Stromnetzen vor Naturkatastrophen“, Wien
3.-4. Juli	OSZE-Vorsitz/Beauftragte für Medienfreiheit/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über die Förderung der freien Meinungsäußerung: Rechte, Verantwortlichkeiten und OSZE-Verpflichtungen, Wien
8. Juli	OSZE-Generalsekretär: *Security Days*: Wasserdiplomatie, Wien
8.-9. Juli	Österreich/Deutschland/Schweiz/Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation (Moldau): 20. Jahrestag des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Wien
10.-11. Juli	OSZE-Abteilung Genderfragen/BDIMR/OSZE-Vorsitz: Überprüfungskonferenz zur Gleichstellung von Frauen und Männern, Wien

Ute Runge

Literaturauswahl zur OSZE 2013/2014

Dokumente

ODIHR, Annual Report 2013, Warschau 2014.
ODIHR, Armed Forces and Women's Access to Combat Positions, Report of the First Meeting in the ODIHR Human Rights Discussion Series for Representatives of the Forum for Security Co-operation, (19 April 2013, Vienna), [Warschau 2013].
ODIHR, Armenia. A Migrant Integration Policy Index Assessment, [Warschau 2013].
ODIHR, Assessment of the Performance Evaluation of Judges in Moldova, Warschau 2014.
ODIHR, Baseline Study on Cross-Border Mobility in the OSCE Region, Warschau 2014.
ODIHR, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Second Edition, Warschau 2013.
ODIHR, Guidelines on Human Rights Education for Health Workers, Warschau 2013.
ODIHR, Guidelines on Human Rights Education for Human Rights Activists, Warschau 2013.
ODIHR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, Warschau 2014.
ODIHR, Handbook for the Observation of New Voting Technologies, Warschau 2013.
ODIHR, Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 23 September - 4 October 2013, Warschau 2013.
ODIHR, Human Rights in Counter-Terrorism Investigations. A Practical Manual for Law Enforcement Officers, Warschau 2013.
ODIHR, Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Renewed Commitments, Continued Challenges, Status Report 2013, Warschau 2013.
ODIHR, Interim Report, Trial Monitoring Project Georgia, Warschau 2014.
ODIHR, Opinion on the Draft Law of Tunisia related to the Fight against Terrorism and Prevention of Money Laundering, Warschau 2013.
ODIHR, Opinion on the Draft Law on the Elimination of All Forms of Discrimination of Georgia, Warschau 2013.
ODIHR, Opinion on Amendments to Certain Laws of Ukraine Passed on 16 January 2014, Warschau 2014.

ODIHR, Opinion on Article 235 of the Criminal Code of the Republic of Uzbekistan, Warschau 2014.
ODIHR, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on Land-Use Planning and Construction of the Sloval Republic, Warschau 2014.
ODIHR, Opinion on the Draft Law on Compensation of Damages for Victims of Criminal Acts in Montenegro, Warschau 2014.
ODIHR, Opinion on Two Draft Anti-Corruption Laws of Ukraine, Warschau 2014.
ODIHR, Overview of Anti-Discrimination Legislation in the Western Balkans, Warschau 2014.
ODIHR, Preliminary Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia, Warschau 2013.
ODIHR, Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans. Best Practices for Roma Integration, Warschau 2014.
ODIHR, Report. Expert Meeting on Human Rights Monitoring in the Armed Forces, Warsaw, 4-5 March 2013, Warschau 2013.
ODIHR, The Role of Ombuds Institutions in Protecting Human Rights of Armed Forces Personnel, Report of the Second Meeting in the ODIHR Human Rights Discussion Series for Representatives of the Forum for Security Co-operation, (19 October 2013, Vienna), [Warschau 2013].
ODIHR, Summary Report. Expert Meeting on Education to Combat Anti-Semitism, Warsaw, Poland, 7-8- May 2013, Warschau 2013.
ODIHR, Summary Report of the Expert Conference on Addressing the Security Needs of Jewish Communities in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, 13 June 2013, Berlin, Germany, [Warschau 2013].
ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roam and Sinti (Dedicated to the 10th Anniversary of the Adoption of the 2003 OSCE Action Plan), 7-8 November 2013, Vienna, Austria, Final Report, Wien 2013, PC.SHDM.GAL/13/13.
ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting on Preventing of Torture, 10-11 April 2014, Vienna, Austria, Final Report, Wien 2014, PC.SHDM.GAL/6/14.
ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Interim Opinion on the Draft Law Amending the Law on Non-Commercial Organisations and Other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, Adopted by the Venice Commission on Its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013), Straßburg 2013.
ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Election Code of Bulgaria, Adopted by the Council of Democratic Elections at Its 47th Meeting (Venice 20 March 2014) and the Venice Commission at Its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014), Straßburg 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law Amending the Electoral Legislation of the Republic of Moldova, Adopted by the Council of Democratic Elections at Its 47th Meeting (Venice 20 March 2014) and the Venice Commission at Its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014), Straßburg 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Electoral Law of the Kyrgyz Republic, Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 48th Meeting (Venice, 12 June 2014) and by the Venice Commission at Its 99th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2014), Straßburg 2014.

ODIHR/European Organisation of Military Associations, Meeting Report: The Role of Military Associations in Protecting Human Rights of Armed Forces Personnel in Southern Europe, 19 November 2013 [Warschau 2013].

ODIHR/National Democratic Institute/OSCE, Mission to Serbia, Election Dispute Resolution in the Republic of Serbia, Roundtable Report, Belgrade, November 6, 2013, [Belgrad 2013].

ODIHR/OSCE, High Commissioner on National Minorities/OSCE, Strategic Police Matters Unit, Summary Report of the Expert Meeting: Police and Roma and Sinti - Current Challenges and Good Practices in Building Trust and Understanding, 8. April 2014, Warsaw, Poland, Warschau 2014.

OSCE, Chairman-in-Office, High-Level Conference „Strengthening the OSCE Responses to Trafficking in Human Beings“, (Kyiv, 10 and 11 June 2013), Summary, Kiew 2013.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Annual Discussion on the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 9 July 2014, Consolidated Report, Wien 2014, FSC.GAL/96/14.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 52nd Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2013, FSC-PC.JOUR/39.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 53rd Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2014, FSC-PC.JOUR/40.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 54th (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2014, FSC-PC.JOUR/41.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 55th (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2014, FSC-PC.JOUR/42.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 56th (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2014, FSC-PC.JOUR/43.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 57th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2014, FSC-PC.JOUR/44.

OSCE, High Commissioner on National Minorities/ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine: Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April 2014, Den Haag/Warschau 2014.

OSCE, Mission in Kosovo, An Assessment of Local-Level Mechanisms for the Protection and Promotion of Communities‘ Rights and Interests in Kosovo, [Pristina] 2014.

OSCE, Mission in Kosovo, Municipal Language Compliance in Kosovo, [Pristina] 2014.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report 2012-13, Wien 2014.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, 21st Economic and Environmental Forum „Increasing Stability and Security: Improving the Environmental Footprint of Energy-Related Activities in the OSCE Region“. Second Preparatory Meeting, Kyiv, 16-17 April 2013, Consolidated Summary, Wien 2013, EEF.GAL/10/13.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, 21st[t] Economic and Environmental Forum „Increasing Stability and Security: Improving the Environmental Footprint of Energy-Related Activities in the OSCE Region“, Prague, 11-13 September 2013, Consolidated Summary, Wien 2013, EEF.GAL/17/13/Rev.1.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, 22nd Economic and Environmental Forum „Responding to Environmental Challenges with a View to Promoting Cooperation and Security in the OSCE Area“. First Preparatory Meeting, Vienna, 27-28 January 2014, Consolidated Summary, Wien 2014, EEF.GAL/9/14/Rev.1.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, 22nd Economic and Environmental Forum „Responding to Environmental Challenges with a View to Promoting Cooperation and Security in the OSCE Area“. Second Preparatory Meeting, Montreux, 19-21 May 2014, Consolidated Summary, Wien 2014, EEF.GAL/18/14.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2013 OSCE-Mediterranean Conference on „Enhancing the Role of Women in Public, Political and Economic Life“, Monaco, 28 and 29 October 2013, Consolidated Summary, [Wien] 2013, SEC.GAL/189/13.

OSCE, Parliamentary Assembly, Baku Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Third Annual Session, Baku, 28 June to 8 July 2014, [Baku] 2014, AS (14) D E.

OSCE, Parliamentary Assembly, Gender Balance Report, OSCE Parliamentary Assembly, June 2014, [Kopenhagen] 2014.

OSCE, Permanent Council, Summary Report of the OSCE High-Level Conference on Tolerance and Non-Discrimination (Including Human Rights Youth Education on Tolerance and Non-Discrimination), 21-22 May 2013, Tirana, Albania, Wien 2013, PC.DEL/833/13.

OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2013, September – December, Prag 2013.

OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2013, January – December, Prag 2014.

OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2014/1, December 2013 – March 2014, Prag 2014.

OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2014, April – July, Prag 2014.

OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/UNHCR, Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach, Wien 2014.

OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters, Updated in September 2013, Wien 2013, SEC.GAL/60/13/Rev.1.

OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters, Updated in April 2014, Wien 2014, SEC.GAL/53/14.

OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Consolidated Reference for OSCE Anti-Terrorism Efforts, Wien 2014, SEC.GAL/27/14.

OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department/ODIHR, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach, Wien 2014.

OSCE, Secretary General, Annual Report 2013, Wien 2013.

OSCE, Secretary General, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2013, SEC.DOC/2/13/Corr.1.

OSCE/Schweizerische Eidgenossenschaft, Integrated Disaster Risk Management in Mountainous Area: Field Visits in the Canton of Valais, 21 May 2014, on the Occasion of the 2nd Preparatory Meeting of the 22nd OSCE Economic and Environmental Forum, Bern 2014.

UNESCO/ODIHR/Council of Europe, Summary Report. Third Roundtable Meeting to Promote the Guidelines for Educators on Countering Intolerance and Discrimination against Muslims: Challenging Anti-Muslim

Prejudice and Promotion of Mutual Understanding in Multicultural Societies through Education, 5 July 2013, Strasbourg [Warschau 2013].

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: The Dog Barks, But the Caravan Moves on: Highs and Lows in U.S.-Russia Relations, March 27, 2014, [Washington] 2014 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Resolving Crises in East Asia through a New System of Collective Security: the Helsinki Process as a Model, December 11, 2013 [Washington] 2013 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Europeans of African Descent ‚Black Europeans': Race, Rights, and Politics, November 19, 2013 [Washington] 2013, (Official Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Ukraine: Confronting Internal Challenges and External, April 9, 2014, [Washington] 2014 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Political Pluralism in the OSCE Mediterranean Partners?, July 16, 2014, [Washington] 2014 (Unofficial Transcript).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: The Security, Economic and Human Rights Dimensions of US-Azerbaijan Relations, June 11, 2014 [Washington] 2014 (Unofficial Transcript).

Monographien und Sammelbände

Åkermark, Sia Spiliopoulou/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/ James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 10, 2011, Leiden 2013.

Babajew, Aser, Weder Krieg noch Frieden im Südkaukasus. Hintergründe, Akteure, Entwicklungen zum Bergkarabach-Konflikt, Baden-Baden 2014.

Bastick, Megan, Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces, Genf 2014.

Bastick, Megan, Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions, Genf 2014.

Bastick, Megan, Integrating Gender into Internal Police Oversight, Genf 2014.

Benedek, Wolfgang/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2014, Antwerpen 2014.

Centre for OSCE Research (Hrsg.), Annual Report 2013, Hamburg 2013.

DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone, 11–12 October 2013, Villa Moynier, Geneva, Genf 2014.

Dominguez, Roberto (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World. Competing Theories for Understanding the OSCE, Euroclio 76, Brüssel 2014.

Duronjic, Mira/Mélanie Gerber/Bettina Kurz, Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 – mögliche Schwerpunkte des schweizerischen OSZE-Vorsitzes, foraus-Diskussionspapier 19, Bern 2013.

Fawn, Rick, International Organizations and Internal Conditionality. Making Norms Matter, Basingstoke 2013.

Fouéré, Erwan, Ukraine and Security Disorder in Europe - a Defining Moment for the OSCE?, CEPS Commentary, Brüssel 2014.

Freedom House/Institute for Mass Information (Hrsg.), One Step Forward, One Step Back. An Assessment of Freedom of Expression in Ukraine during Its OSCE Chairmanship, Washington, DC, 2013.

Gawrich, Andrea, Demokratieförderung von Europarat und OSZE. Ein Beitrag zur europäischen Integration, Wiesbaden 2014.

Gilde, Benjamin, Österreich im KSZE-Prozess 1969 – 1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission, Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 98, München 2013.

Hardt, Heidi, Time to React. The Efficiency of International Organizations in Crisis Response, New York, 2014.

Horsley, William, Safety of Journalists Guidebook, 2nd Edition, Wien 2014.

International Crisis Group (Hrsg.), Ukraine: Running out of Time, Europe Report 231, Brüssel 2014.

Jafarova, Esmira, OSCE Mediation of Nagorno-Karabakh conflict, The Washington Review of Turkish and Eurasian Affairs, Washington 2014.

Jovanović, Ivan/Ana Petrović-Jovanović (Hrsg.), Prosecutorial Investigation. Regional Criminal Procedure Legislation and Experiences in Application, Belgrad 2014.

Kotevska, Biljana, Guide on Discrimination Grounds, Skopje 2013.

Lipiäinen, Tatjana/Jeremy Smith, International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia, EUCAM Working Paper 15, Madrid 2013.

Němcová, Alice (Hrsg.), CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972 - 1989, Prag 2013.

Norwegian Centre for Human Rights, Nordem: 20 years, Oslo 2013.

Ollier, Sylvain, L'observation international des élections dans la région de l'OSCE. Contribution à l'étude de l'effectivité du contrôle électoral international, Logiques juridiques, Paris 2013.

Peyrouse, Sébastien (Hrsg.), How does Central Asia View the EU?, EUCAM Working Paper 18, Madrid 2014.

Rosin, Philip, Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972 – 1983. Einfluss durch Neutralität, Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 99, München 2014.

Saal, Yuliya von, KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985 – 1991, Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 100, München 2014.

Zellner, Wolfgang/Hüseyin Bağcı/Alejandro Barón/Jos Boonstra/Thanos Dokos/Arjan Dyrmishi/Frank Evers/David J. Galbreath/Damba Ganbat/ Samuel Goda/Barend ter Haar/Shairbek Juraev/Kornely Kakachia/Hakan Karaaslan/Elisa Lledó/Eva Maas/Kari Möttölä/Maria Radziejowska/Philip Remler/Johanna Richter/Raimonds Rublovskis/Nicolás Salmerón/Hans-Joachim Schmidt/Sonja Stojanovic Gajic/Oleksandr Tytarchuk/Andrei Zagorski, Threat Perceptions in the OSCE Area, Hamburg 2014.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

Alcidi, Maria, Trial Monitoring: OSCE Methodologies, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/ Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2014, Antwerpen 2014, S. 405-418.

Baer, Daniel/Georg Mader, „Die OSZE hat auch in Zukunft große Bedeutung für Europas Sicherheit". Interview mit Daniel Baer, US Botschafter bei der OSZE, in: Europäische Sicherheit & Technik 7/2014, S. 19-21.

Baer, Daniel/Georg Mader, Crisis Talks. US Representative to the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Dr Daniel Baer Discusses Developments in Ukraine, in: Jane's Intelligence review 6/2014, S. 58.

Belobrov, Yuriy, European Security at a Crossroads, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 6/2013, S. 130-140.

Bloed, Arie, OSCE Chronicle, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 433-438.

Bokulić, Snježana, The OSCE and Human Rights Defenders: A Longstanding and Contentious Relationship, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-

Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2014, Antwerpen 2014, S. 429-440.

Buuren, Jelle van, From Oversight to Undersight: the Internationalization of Intelligence, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 239-252.

Danka, Anita/Oliver Pahnecke, Digital Human Rights Defence: The Challenges and Opportunities of Using Social Media for Human Rights Documentation and Monitoring, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2014, Antwerpen 2014, S. 39-62.

Dominguez, Roberto, Introduction: The OSCE as a Security Provider, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 17-27.

Dominguez, Roberto, Conclusion: Interpreting the OSCE, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 179-193.

Ekéus, Rolf, From CSCE to OSCE: a Pan-European Organization for Conflict Prevention and Its Relations to the United Nations, in: Peter Wallensteen/Anders Bjurner (Hrsg.), Regional Organizations and Peacemaking, London 2015, S. 118-133.

Epping, Volher/Manuel Brunner, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. (OSZE), in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2014, S. 1301-1339.

Freedman, Eric, Press Systems in the South Caucasus: Impediments in the Transition to „Democratic Journalism" in Armenia, Azerbaijan and Georgia, in: Central Asia and the Caucasus 1/2014, S. 178-192.

Grau, Heidi/Hans Georg Lüber, Schweizer OSZE-Vorsitz 2014: „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen", in: Military Power Revue 1/2014, S. 12-21.

Hänggi, Heiner/Vincenza Scherrer/Christian Wägli, The Role of the OSCE in Supporting Security Sector Governance and Reform, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone, Genf 2014, S. 7-29.

Hijzen, Constant, More than a Ritual Dance. The Dutch Practice of Parliamentary Oversight and Control of the Intelligence Community, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 227-238.

Hill, William H., The OSCE and the Moldova-Transdniestria Conflict: Lessons in Mediation and Conflict Management, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 287-297.

Hyde, Susan D./ Nikolay Marinov, Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation, in: International Organizations 2/2014, S. 329-359.

Imanalieva, Bermet, The Role of the Institutions of International Observation in Implementing International Election Standards in the Kyrgyz Republic, in: Central Asia and the Caucasus 1/2014, S. 104-120.

Jakobeit, Cord, Grundlagen der europäischen Friedensordnung seit 1945: NATO, EU, OSZE, Europarat, in: Ulrike Borchardt/Angelika Dörfler-Dierken/Hartwig Spitzer (Hrsg.), Friedensbildung. Das Hamburger interdisziplinäre Modell, Göttingen 2014, S. 159-166.

Jonge, B. de, Closing the Gap between Debate and Reality: Cooperation between Intelligence Oversight Bodies, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 253-263.

Kavrakova, Yana, The Roma Issue in the European Multilevel System: Ideas, Interests and Institutions behind the Failure of Inclusion Policies, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/ James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 10, 2011, Leiden 2013, S. 359-380.

Kelin, Andrey, Is the Pan-European Idea Alive and Well?, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 6/2013, S.105-112.

Kemp, Walter, Politics and National Minorities: a Trade-Off between Security and Justice?, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 298-306.

Kowalski, Michael, Between 'Sousveillance' and Applied Ethics: Practical Approaches to Oversight, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 280-285.

Kowalski, Michael, Introduction Oversight in the Era of 'Snowden' and Big Data: Challenges and Opportunities, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 225-226.

Kubiczek, Wolfgang, Rückkehr einer Totgesagten. Die OSZE und die europäische Sicherheit, in: WeltTrends 98/2014, S. 102-113.

Lambert, Alexandre, Victor-Yves Ghébali: The Role of the OSCE in Eurasia. From the Lisbon Summit to the Maastricht Ministerial Council (1996-2003), in: Security Community 2/2014, S. 47.

Larivé, Maxime, The European Architecture. OSCE, NATO, and the EU, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 157-178.

Lezzi, Bruno/Markus Spillmann, „Ich setze große Hoffnungen auf die Schweizer OSZE-Präsidentschaft". (Interview mit General Hans-Lothar Domröse), in: ASMZ 7/2014, S. 4-6.

Liechtenstein, Stephanie, The 2013 OSCE Ministerial Council Meeting in Kyiv: Addressing Persistent Dividing Lines, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 307-324.

Marsal, Stéphanie/Jennifer Croft, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities January 2011 to December 2011, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/ James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 10, 2011, Leiden 2013, S. 487-501.

Matras, Yaron, Scholarship and the Politics of Romani Identity: Strategic and Conceptual Issues, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 10, 2011, Leiden 2013, S. 211-247.

Mijatović, Dunja, The Main Challenges for the OSCE Representative on Freedom of the Media, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 325-332.

Mohamedou, Mohammad-Mahmoud Ould, Transnational Threats: Counterterrorism in the OSCE Region, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone, Genf 2014, S. 31-41.

Moll, Chris, Homecoming for Wandering Dutch Whistle-blowers?, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 333-354.

Navarro Bonilla, Diego, Information Management Professionals Working for Intelligence Organizations: Ethics and Deontology Implications, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 264-279.

Neukirch, Claus, Das Frühwarnsystem der OSZE hilft ziviler Krisenprävention, in: S + F, Sicherheit und Frieden 2/2014, S. 141-143.

Neukirch, Claus, The OSCE and the Frozen Conflicts, in: Johann Frank/ Walter Matyas (Hrsg.), Strategie und Sicherheit 2014, Wien 2014, S. 609-616.

Nünlist, Christian, Building Bridges for Everyone: Switzerland's Chairmanship of the OSCE in 2014, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 355-372.

Olsson, Louise/Frida Möller, Data on Women's Participation in UN, EU, and OSCE Field Missions - Trends, Possibilities, and Problems, in: International Interactions 4/2013, S. 587-600.

Orazbakov, Galym, 22 Years of Kazakhstan's Foreign Policy, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 1/2014, S. 116-124.

Palermo, Francesco, Current and Future Challenges for International Minority Protection, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 10, 2011, Leiden 2013, S. 21-36.

Paunov, Dimitar, Assessing the Success of EU-OSCE Cooperation: a Case of Mutualism?, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 373-391.

Richter, Wolfgang, Possibilities for Advancing Arms Controls in Europe, in: DCAF/ Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone, Genf 2014, S. 65-95.

Sadigbayli, Rovshan, Codification of the Inviolability of Frontiers Principle in the Helsinki Final Act: Its Purpose and Implications for Conflict Resolution, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 392-417.

Schneider, Peter/Michael Arnold/Hans Wegmüller, Interview mit Bundesrat Didier Burkhalter zum Präsidium OSZE der Schweiz, in: ASMZ 12/2013, S.10-12.

Stefanova, Boyka, Institutionalist Theories. The OSCE in the Western Balkans , in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 55-74.

Steglich, Peter, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Die Rolle der OSZE gestern, heute und morgen, Berlin 2014.

Strohal, Christian, Closing the Implementation Gap: The OSCE and Added Value from Stronger Synergies between Human Rights Organizations, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2014, Antwerpen 2014, S. 395-403.

Thiel, Markus, The Copenhagen School. Societal Security and the OSCE's Human Dimension, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 111-129.

Topidi, Kyriaki, Are the Copenhagen Criteria Undermined by the Lisbon Treaty?, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/ Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 10, 2011, Leiden 2013, S. 37-59.

Toral, Pablo, Social Constructivism. Re-Constructing European Security (1965 – 1975), in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 75-92.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Hrsg.), Responding to Environmental Challenges with a View to Promoting Cooperation and Security in the OSCE Region, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone, Genf 2014, S. 97-115.

Urumova, Irina, When "Economic" Means Much More: Researching the Nexus between the Economic Recession and the Implementation of Civil and Political Rights, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/ Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2014, Antwerpen 2014, S. 419-427.

Venneri, Giulio, Realist Perspectives. The Missed Opportunity to Create a Pan-European Collective Security Organization, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 31-53.

Wilson, Andrew, The Crimean Tatars: A Quarter of a Century after Their Return, in: Security and Human Rights 3-4/2013, S. 418-431.

Zagorski, Andrei, Comparing Human Rights Instruments of the OSCE, United Nations and Council of Europe, in: DCAF/Swiss Confederation,

Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone, Genf 2014, S. 43-63.

Zanotti, Laura, Post-Structuralism. Soft-Power as Governmentality and Normalization in the OSCE's Role in Croatia, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 93-109.

Zarifi, Khamrokhon, The OSCE and Its Reform Issues: New Horizons and New Orientations, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 6/2013, S. 113-129.

Zellner, Wolfgang, Die Schweiz beweist Mut zur Verantwortung in Europa, in: Neue Zürcher Zeitung 294/2013, S. 21.

Zellner, Wolfgang, Die EU und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2014, S. 513-516.

Zyla, Benjamin, Soft Power. The Role of Canada in the OSCE, in: Roberto Dominguez (Hrsg.), The OSCE: Soft Security for a Hard World, Brüssel 2014, S. 131-153.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

Gittinger, Daniel, Die Entwicklung konventioneller Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE. Konstitution und Stagnation aus regimetheoretischer Perspektive, (Masterarbeit, Universität Hamburg), Hamburg 2014.

Abkürzungsverzeichnis

ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Beratender Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank/Asiatische Infrastrukturinvestmentbank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMSC	Border Management Staff College/Stabsakademie für Grenzmanagement
BRICS-Staaten	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BSMC	Border Security and Management Concept/Konzept für Grenzsicherung und -management
BSMU	Border Security and Management Unit/Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CADGAT	Central Asia Data-Gathering and Analysis Team
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CC	Co-ordination Cell/Koordinierungsstab
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination/ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPI	Corruption Perception Index/Korruptionswahrnehmungsindex

CSI	Community Security Initiative/Initiative für kommunale Sicherheit
CSOSI	Civil Society Organization Index
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
CST/VKS	Collective Security Treaty/Vertrag über kollektive Sicherheit
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DPKO	Department for Peacekeeping Operations/Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen
DVR	Donezker Volksrepublik (selbsternannt)
DW	Deutsche Welle
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
ECTEG	European Cyber Crime Training and Education Group
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
ELN	European Leadership Network
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPAA	European Phased Adoptive Approach
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EULEX	EU-Rechtsstaatlichkeitsmission
EUMM	European Union Monitoring Mission/EU-Beobachtermission
EUPAT	European Union Police Advisory Team in Macedonia/Polizeiliche Beratergruppe der EU in Mazedonien
EUPM	European Union Police Missin/EU-Polizeimission

EUPOL-Proxima	European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia/EU-Polizeimission in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
EVEL	English Votes for English Laws
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FIUs	Financial Intelligence Units
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FRS	Fondation pour la Recherche Stratégique
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G8/G7	Gruppe der Acht/Gruppe der Sieben
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSP	Geneva Centre for Security Policy/Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GOU	Glovnoe operativnoe upravlenie/Operative Hauptverwaltung
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atom-Energie-Organisation
IASSRTF	United Nations Inter-Agency Security Sector Reform Task Force/Interinstitutionelle Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für Sicherheitssektorreform
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICAO	International Civil Aviation Organization/Internationale Zivilluftfahrtorganisation
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile/Ballistische Interkontinentalraketen
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICFO	International Committee on Fundraising Organizations
ICG	International Crisis Group
ICMP	International Commission on Missing Persons/Internationale Kommission für vermisste Personen

ICTY/IStGHJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IEMed	Institut Europeu de la Mediterrània/Europäisches Mittelmeerinstitut
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces/nukleare Mittelstreckensysteme
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPI	International Peace Institute
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism/Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
ISIE	Instance Supérieure Indépendante pour les Élections
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IStGHJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
KKP/PPP	Kaufkraftparität/Purchasing Power Parity
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1995 OSZE)
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAS	Liga der Arabischen Staaten/Arabische Liga
LDPR	Liberal-Demokratische Partei Russlands
LVR	Lugansker Volksrepublik (selbsternannt)
MANPADS	Man-Portable Air Defence Systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MAP	Membership Action Plan
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Verminderung konventioneller Streitkräfte in Mitteleuropa

MCG	Mediterranean Cooperation Group
MGIMO	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MoU	Memorandum of Understanding
MSU	Mediation Support Unit/Einheit für Mediationsunterstützung
NAC	North Atlantic Council/Nordatlantikrat
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NDI	National Democratic Institute
NDN	Northern Distribution Network
NED	National Endowment for Democracy
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen
NHS	National Health System
NKAO	Nagorno-Karabachskaja Avtonomnaja Oblast'/Autonomes Gebiet Berg-Karabach
N+N-Staaten	Neutrale und nichtpaktgebundene (blockfreie) Staaten
NPOs	Non-Profit Organizations/Non-Profit-Organisationen
NRI	National Republican Institute
NRR	NATO-Russland-Rat
NSA	National Security Agency
NSA-LA	Non-State Actors and Local Authorities in Development
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt/Norwegisches Institut für internationale Angelegenheiten
NVV	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖP	Östliche Partnerschaft
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIZ	Organisation für Islamische Zusammenarbeit

OMIK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty Organization
PA	Palästinensische Autonomiebehörde
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarats
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PIR-Center	Centr političeskich issledovani Rossii/Russisches Zentrum für politische Studien
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polnisches Institut für Internationale Angelegenheiten
POLIS	Policing OnLine Information System
PPP/KKP	Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität
PV	Parlamentarische Versammlung
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit
RPR	Reanimazijnij Paket Reform/Reanimationspaket für Reformen
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe/NATO-Oberbefehlshaber Europa
SALT	Strategic Arms Limitation Talks/Treaties/Gespräche zur Begrenzung strategischer Rüstung/Verträge zur nuklearen Rüstungsbegrenzung
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SBU	Služba bespeky Ukraïiny/Sicherheitsdienst der Ukraine
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SEECP	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilisation Force
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLBM	Submarine-launched Ballistic Missile/Seegestützte Interkontinentalraketen
SMM	Special Monitoring Mission/Sonderbeobachtermission
SNP	Scottish National Party
SOZ/SCO	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten

SSG	Sicherheitssektorgovernance
SSG/R	Sicherheitssektorgovernance und -reform
SSP	Scottish Socialist Party
SSR	Sicherheitssektorreform
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
TANDIS	Tolerance and Non-Discrimination Information System
TDH	Türkmen Döwlet Habarlargullugynyň/Turkmenische staatliche Nachrichtenagentur
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
UAH	Ukrainische Hrywnja
UAM	Union des Arabischen Maghreb
UATIs	Universal Anti-Terrorism Instruments/universelle Rechtsinstrumente zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKIP	United Kingdom Independence Party
UKW	Ultrakurzwelle
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNOV	United Nations Office in Vienna
UNRCCA	United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USAID	United States Agency for International Development/US-Behörde für internationale Entwicklung

USSR	Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik
UTC	Coordinated Universal Time/koordinierteWeltzeit
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VKS/CST	Vertrag über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTO	Vereinigte Tadschikische Opposition
WD	Wiener Dokument
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

Graeme Currie, Redakteur und Übersetzer am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Ivica Dačić, Erster stellvertretender Ministerpräsident und Außenminister der Republik Serbien; Belgrad

Dr. Pál Dunay, Direktor der OSZE-Akademie; Bischkek

Heidi Grau, Botschafterin, Leiterin der Task Force OSZE-Vorsitz 2014; Bern

Dr. Marianne von Grünigen, Botschafterin a.D., 1989-1993 Leiterin der Abteilung für Frieden, Sicherheit und Abrüstung im Außenministerium und der Schweizer KSZE-Delegationen (Bern); 1997-2001 Leiterin der Ständigen Vertretung der Schweiz bei der OSZE, den Vereinten Nationen und den internationalen Organisationen in Wien; Basel

Prof. Dr. Graeme P. Herd, Dozent für transnationale Sicherheitsstudien am George C. Marshall Center, Europäisches Institut für Sicherheitspolitische Studien; Garmisch-Partenkirchen

Prof. Dr. P. Terrence Hopmann, Prof. emer. of Political Science, Brown University; Professor of International Relations, Johns Hopkins School of Advanced International Studies; Washington, DC

Prof. Igor Iwanow, Präsident des Russischen Rates für internationale Angelegenheiten, Professor am Staatlichen Moskauer Institut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität); 1998-2004 Außenminister der Russischen Föderation; 2004-2007 Sekretär des Sicherheitsrats der Russischen Föderation; Moskau

Adiyasuren Jamiyandagva, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien, Institut für Strategische Studien beim Nationalen Sicherheitsrat der Mongolei; Ulaanbaatar

Shairbek Juraev, Stellvertretender Direktor der OSZE-Akademie; Bischkek

Rüdiger Lüdeking, Botschafter, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Wien

Francesco Marchesano, ehemals Junior Professional Officer bei der OSZE; Erfahrungen als Wahlbeobachter und Mitarbeiter in den Wahlbeobachtungsabteilungen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes; Brüssel

Dr. Hendrik Meurs, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Büro (IB) des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR), Abteilung GUS; Bonn

Dr. Reinhard Mutz, ehemaliger Amtierender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Claus Neukirch, Stellvertretender Direktor des Konfliktverhütungszentrums für die Unterstützung von Einsätzen, OSZE-Sekretariat; Wien

Prof. Dr. Götz Neuneck, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Leiter der Interdisziplinären Forschungsgruppe Abrüstung, Rüstungskontrolle und Risikotechnologien (IFAR²), Professor an der Fakultät für Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften der Universität Hamburg; Hamburg.

Dr. Tatyana Parkhalina, Stellvertretende Direktorin des Instituts für wissenschaftliche Information im Bereich Gesellschaftswissenschaften (INION) der Russischen Akademie der Wissenschaften (RAN), Präsidentin der Russischen Vereinigung für euroatlantische Zusammenarbeit; Moskau

Dimitar Paunov, MA International Relations, Universität Leiden, MA Geschichte und Politik, University of Edinburgh; 2013 Praktikant im Prager Büro des OSZE-Sekretariats; Sofia

Steven Pifer, Botschafter, Senior Fellow, the Brookings Institution; Washington, DC

Dr. Hans-Jörg Renk, 1972-1981 Mitglied der Schweizer KSZE- Delegation in Helsinki und Genf und bei den Folgetreffen in Belgrad und Madrid; Basel

Dr. Sebastian Schiek, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Ursel Schlichting, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Loïc Simonet, Senior External Co-operation Officer, Abteilung Externe Zusammenarbeit, Büro des Generalsekretärs, OSZE-Sekretariat; Wien

Iryna Solonenko, 2000-2012 Open Society Foundations und EastWest Institute in der Ukraine; DAAD/OSF-Stipendiatin, Europa-Universität Viadrina; Frankfurt/Oder

Fred Tanner, Botschafter, Erster Berater im Büro des OSZE-Generalsekretärs, Verbindung zwischen dem Schweizer Vorsitz 2014 und dem Generalsekretariat; 2005-2013 Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik; Wien

Jafar Usmanov, unabhängiger Wissenschaftler, Forschungsschwerpunkt: Sicherheit in Zentralasien; bis 2014 Political Dialogue Officer im OSZE-Büro in Tadschikistan; Duschanbe

Lamberto Zannier, Botschafter, Generalsekretär der OSZE; Wien