

OSZE

21

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

OSZE-Jahrbuch 2015

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



Nomos

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 978-3-8487-3679-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8031-8 (ePDF)

1. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Lamberto Zannier
Geleitwort des Generalsekretärs der OSZE 9

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Themenschwerpunkt: Die OSZE und die europäische Sicherheit 40 Jahre nach Helsinki

Frank-Walter Steinmeier
Nicht Mähtekonzert, sondern Friedensensemble:
Was wir aus den Erfahrungen von Helsinki für die
europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert lernen können 25

Reinhard Mutz
Die KSZE bis zum Ende des Ost-West-Konflikts:
Was sie erreicht hat und was ihr misslang 37

Matthew Rojansky
Die Geopolitik europäischer Sicherheit und
Zusammenarbeit: die Folgen der Spannungen
zwischen den USA und Russland 57

Mikhail Troitskiy
Russland und der Westen in der europäischen
Sicherheitsarchitektur: Interessenkollision
oder Sicherheitsdilemma? 71

David J. Galbreath
Über die Wiederbelebung der europäischen Sicherheit 87

Maxime Lefebvre
Die Ukraine-Krise und die Rolle der OSZE
aus französischer Sicht 99

*Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement*

<i>David Aprasidze</i> Georgien: Konsolidierung der Demokratie oder der Macht?	117
<i>Ghaffor J. Mirzoev</i> Das Verhältnis zwischen religiösen und nationalen Elementen im gesellschaftlichen Bewusstsein der tadschikischen Bevölkerung	127
<i>Thomas Kunze/Michail Logvinov</i> Islamistische Bedrohungen für Zentralasien	135
<i>Arne C. Seifert</i> Politische Erfordernisse der IS-Prävention in Zentralasien	149
<i>Jenny Nordman</i> Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan	165
<i>Daniela Pisoiu/Reem Ahmed</i> Aus der Angst Kapitel schlagen: der Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen in Westeuropa	181

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Jennifer Croft</i> Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland: Die Zeiten ändern sich – wird es Zeit für eine Veränderung?	199
<i>György Szabó</i> Der OSZE-Projekt Koordinator in Usbekistan	217
<i>Samuel Goda</i> Die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für die OSZE-Mission in Moldau	227

Themenschwerpunkt: Die Krise in der und um die Ukraine

Heidi Tagliavini

Mediation während der Krise in der
Ostukraine bis zum 23. Juni 2015 239

Claus Neukirch

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine
im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement
der OSZE in der Ukraine 253

Fred Tanner

Die OSZE und die Krise in der und um die Ukraine:
erste Lehren für das Krisenmanagement 267

Jean P. Froehly

Reaktionen des OSZE-BDIMR auf die
Krise in der und um die Ukraine 279

Hans-Joachim Schmidt

Der Beitrag konventioneller Rüstungskontrolle
zum Krisenmanagement 297

P. Terrence Hopmann

Die unterschiedlichen Funktionen der OSZE
bei der Bewältigung der Ukraine-/Krimkrisen
von 1992-1996 und 2014-2015 309

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Reinhold Mokrosch

Wie tolerant müssen Religionen sein, um Frieden stiften zu können?
Überlegungen zu Toleranz und Satire nach den Anschlägen
in Paris und Kopenhagen im Januar und Februar 2015 331

Omar Grech/Monika Wohlfeld

Migrationssteuerung im Mittelmeerraum zwischen
staatlicher Sicherheit, menschlicher Sicherheit
und Menschenrechten: Scheitert der Balanceakt der EU? 343

<i>Paul Holtom</i> Die OSZE und der Vertrag über den Waffenhandel: Komplementarität und Erkenntnisse	365
--	-----

<i>Rory McCorley</i> Der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien 1999-2004 und die Nachfolgeprojekte 2005-2009: Erfahrungen und mögliche Angebote für zukünftige Einsätze	383
---	-----

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

<i>Natascha Cerny Ehtesham/Laurent Goetschel</i> Die Zivilgesellschaft in der OSZE: vom Einsatz für die Menschenrechte bis zum Friedensaufbau	405
---	-----

Anhang

Back to Diplomacy Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project	421
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	453
Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	455
OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2014/2015	473
Literaturauswahl zur OSZE 2014/2015	479
Abkürzungsverzeichnis	495
Autorenverzeichnis	503

Geleitwort des Generalsekretärs der OSZE

Im Jahr 2015 begehen wir den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, des Gründungsdokuments der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die für die damalige Zeit revolutionäre Schlussakte war ein historischer Sieg der Kooperation über die Konfrontation und ebnete dem Ende des Kalten Krieges den Weg. Ihre zehn grundlegenden Prinzipien sind zu Säulen der europäischen Sicherheitsordnung geworden. Die Schlussakte nahm auch bereits das Konzept der umfassenden Sicherheit vorweg, indem sie eine direkte Verbindung zwischen den politisch-militärischen Aspekten, Wirtschafts- und Umweltaspekten sowie menschenrechtlichen Aspekten der Sicherheit herstellte.

Die internationale Sicherheitslandschaft hat sich seither wesentlich verändert. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens stand die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vor neuen Realitäten, darunter die Entstehung neuer Staaten in Mittel- und Osteuropa, Südosteuropa und Zentralasien. Die KSZE wurde bald zur OSZE, aus einem Forum für den Dialog wurde eine mit ständigen Strukturen und operativen Fähigkeiten ausgestattete Organisation. Im Laufe der Jahre ist es der OSZE gelungen, ihren einzigartigen umfassenden und multidimensionalen Sicherheitsansatz auf eine zunehmende Zahl von Herausforderungen anzuwenden: von der Proliferation von Waffen und der Förderung militärischer Transparenz über die Lösung von Langzeitkonflikten und die Unterstützung von Transformationsprozessen und demokratischen Reformen bis hin zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen. Sie hat ihre Fähigkeiten zur fachkundigen Beratung und zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in Bereichen wie verantwortungsbewusste Regierungsführung, Wirtschaftsreformen, Umweltschutz, Schutz der Rechte nationaler Minderheiten, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement und Bekämpfung des Menschenhandels weiterentwickelt und verbessert. Sie hat starke Partnerschaften mit anderen multilateralen Akteuren sowie mit ihren Nachbarn im südlichen Mittelmeerraum und in Asien aufgebaut, um vereint auf gemeinsame Sicherheitsherausforderungen zu reagieren. Schließlich haben sich die Inklusivität der OSZE, ihre Unparteilichkeit und ihr umfassender Sicherheitsansatz als entscheidende komparative Vorteile erwiesen, wenn es darum geht, auf das heutige sich rasch verändernde Sicherheitsumfeld zu reagieren, neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Terrorismus und zunehmender gewalttätiger Radikalisierung zu bewältigen oder neue Themen, wie z.B. die Frage nach dem Einfluss des Klimawandels auf die Sicherheit, auf die Tagesordnung zu setzen. Seit Europa vor einem noch nie dagewesenen Zustrom von Migranten und Flüchtlingen steht, zeigt

sich einmal mehr, dass der umfassende Ansatz der OSZE und ihr umfangreiches Instrumentarium von unschätzbarem Wert für die Bewältigung dieser sich abzeichnenden Krise sind.

Während die KSZE/OSZE in den vergangenen 40 Jahren aufgrund ihrer flexiblen Anpassung an sich verändernde Sicherheitserfordernisse im euroatlantischen und eurasischen Raum wiederholt unter Beweis gestellt hat, dass sie nach wie vor gebraucht wird, ist die anhaltende Krise in der und um die Ukraine vielleicht die größte Herausforderung für die OSZE seit dem Ende des Kalten Krieges.

Seit Beginn der Krise spielt die OSZE in den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine Stabilisierung der Lage eine zentrale Rolle. Als einzige regionale Sicherheitsorganisation, der alle Hauptakteure mit langfristigen Interessen angehören, hat die OSZE gezeigt, dass sie gute Voraussetzungen dafür hat, den Konflikt zu deeskalieren und den politischen Prozess zu unterstützen. Als nicht weniger wichtig haben sich ihre langjährige Präsenz vor Ort und ihre allseits anerkannte Kompetenz als unparteiischer Beobachter sowie als glaubwürdiger und neutraler Moderator erwiesen. Ein großer Erfolg für die Organisation waren die rasche Entsendung der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in die Ukraine und ihre Fähigkeit, sich umgehend auf Veränderungen einzustellen – was sich insbesondere zeigte, als ihr die Aufgabe übertragen wurde, die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu unterstützen. Tatsächlich kommt bei der Reaktion auf die eskalierende Krise das gesamte Instrumentarium der OSZE zum Einsatz und die von der OSZE getroffenen Maßnahmen decken alle Phasen des Konfliktzyklus ab.

Die OSZE hat hinlänglich gezeigt, dass sie in Krisenzeiten und trotz bestehender Differenzen zwischen ihren Teilnehmerstaaten die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann. Ungeachtet der Erfolge der OSZE auf operativer Ebene müssen wir uns jedoch auch mit den tieferen Ursachen der Differenzen befassen, die auf langfristige Herausforderungen für die europäische Sicherheit auf politischer Ebene zurückzuführen sind. Die Trennlinien waren bereits lange vor dem Ausbruch der Unruhen in der Ukraine wieder aufgetreten und das Misstrauen zwischen den Teilnehmerstaaten hatte die Zusammenarbeit und das konstruktive Engagement in verschiedenen Bereichen schon seit geraumer Zeit untergraben. Die Krise in der und um die Ukraine hat die bereits bestehende Uneinigkeit lediglich verschärft. Sie markierte eine deutliche Abkehr von den Hoffnungen auf eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft und die Rückkehr zu einer konfrontativen Haltung und der feindseligen Rhetorik des Kalten Krieges.

In diesem Zusammenhang kann die OSZE als inklusives Forum für Dialog und gemeinsames Handeln in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region nicht nur bei der Entschärfung von Krisen vor Ort, sondern auch bei der Bewältigung von Herausforderungen für die europäische Sicherheit auf strategischer Ebene eine entscheidende Rolle spielen. Die OSZE-Teilnehmer-

staaten befinden sich seit 2009 nahezu ununterbrochen in einem strategischen Dialog, zunächst im Rahmen des Korfu-Prozesses, später in den V-V-Dialogen und zuletzt im Helsinki+40-Prozess, der 2012 in Dublin ins Leben gerufen worden war. Im Januar 2015 setzte die OSZE-Troika einen Weisenrat ein, der Empfehlungen dafür abgeben sollte, wie die europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt wieder gefestigt und Vertrauen auf der Grundlage der Helsinki-Prinzipien und der Charta von Paris wiederhergestellt werden kann. Der Weisenrat hat zwei Berichte vorgelegt: einen Zwischenbericht über Lehren für die OSZE aus ihrem Engagement in der Ukraine und einen Abschlussbericht zu allgemeineren Fragen der Sicherheit im OSZE-Gebiet. Beide Berichte enthalten praktische Empfehlungen für politische Entscheidungsträger und leisten einen wertvollen Beitrag zu einer fundierten Diskussion über die Zukunft europäischer Sicherheit und die Rolle der OSZE. In dieser Hinsicht gewinnen auch die Zusammenarbeit mit dem OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen und die informellen hochrangig besetzten Treffen wie z.B. die OSZE *Security Days* zunehmend an Bedeutung.

Dennoch ist mehr als das erforderlich. Zwischen den zahlreichen Ideen und Vorschlägen einerseits und ihrer tatsächlichen praktischen Umsetzung als Basis für ein erhöhtes Vertrauen andererseits bleibt eine Kluft. Die gegenwärtige Situation verlangt Einsatz, Führung und Engagement. Nur so können gemeinsam Möglichkeiten und Chancen für die Wiederbelebung des Dialogs und der Vertrauensbildung zur Stärkung der kooperativen Sicherheit im OSZE-Gebiet erkundet werden. Das ist keine leichte Aufgabe, da das Misstrauen bereits ein kritisches Ausmaß angenommen hat und die Regierungen eher auf kurzfristige Gewinne aus sind statt darüber zu diskutieren, wie die gegenwärtige festgefahrene Situation überwunden werden und wie man sich wieder auf die gemeinsame, auf langfristige Ziele ausgerichtete Arbeit konzentrieren kann. Zu diesem besonderen Zeitpunkt ist die OSZE als Plattform für inklusive Diskussionen, auch über allgemeinere Herausforderungen für die Sicherheit, von größtem Wert.

Die OSZE muss auch ihre Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (VN) und anderen internationalen und regionalen Organisationen im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta weiterhin vertiefen. In unserer heutigen globalisierten Welt sind Bedrohungen für die Sicherheit zu komplex, als dass ein Land oder eine Organisation sie alleine bewältigen könnte. Wir müssen unsere Kräfte bündeln, unsere Zusammenarbeit fördern, nach Synergien suchen und unsere Beziehungen komplementär gestalten.

Wir befinden uns heute mehr denn je an einem entscheidenden Punkt für die europäische und die globale Sicherheit. Wir müssen die Legitimität und die Bedeutung der grundlegenden Prinzipien von Helsinki dringend bekräftigen und es schwieriger machen, sich über sie hinwegzusetzen. Auch wenn diese Prinzipien verletzt wurden, haben sie dennoch nicht ihre Gültigkeit verloren. Wir müssen den „Geist von Helsinki“ wiederbeleben und uns von den Staats-

und Regierungschefs inspirieren lassen, die sich vor 40 Jahren dazu verpflichtet haben zu gewährleisten, dass die Beziehungen zwischen Staaten von diesen gemeinsamen Prinzipien geregelt und geleitet werden. Genau solch eine mutige Führung brauchen wir auch heute.

Vorwort

Das Jahr 2015 steht im Zeichen des 40. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki – der „Geburtsstunde“ der OSZE. Gleichzeitig wird die Sicherheitslage in Europa seit Beginn des Jahres 2014 von der Ukraine-Krise erschüttert. Vor dem Hintergrund der Spannungen zwischen Russland und dem Westen wurde vor allem die OSZE als Forum für den Sicherheitsdialog akzeptiert und genutzt, was zu einer unverhofften Aufwertung der Organisation geführt hat. Unser diesjähriger Themenschwerpunkt – *„Die OSZE und die europäische Sicherheit 40 Jahre nach Helsinki“* – setzt die Ereignisse in Bezug zueinander.

Zunächst soll das 40-jährige Jubiläum jedoch Anlass für einen kurzen Rückblick auf die bewegte Geschichte der KSZE/OSZE sein.¹

Die Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 1. August 1975 war der Höhepunkt zweijähriger Verhandlungen, die im Juli 1973 in Helsinki eröffnet worden waren. Der Nachfolgerin der KSZE, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), gehören heute 57 Staaten aus Europa, Nordamerika und Asien, darunter alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion, an. Bereits in der Phase von 1973/1975 bis zum Ende des Kalten Krieges entfalteten sich die bis heute unverwechselbaren Merkmale der KSZE/OSZE: der multilaterale, über politische und ideologische Grenzen und Blockmentalitäten hinweg geführte Dialog über Sicherheit in Europa sowie ihr umfassendes Verständnis von Sicherheit. Danach ist Sicherheit dann gewährleistet, wenn Menschenrechte als ihr integraler Bestandteil begriffen werden und politisch-militärischen Fragen sowie Wirtschafts- und Umweltthemen gleichgestellt sind. Sicherheit in Europa, Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt sowie die Zusammenarbeit im humanitären Bereich bildeten folglich die drei inhaltlichen Schwerpunkte der Schlussakte von Helsinki, die noch heute die Grundlage des Sicherheitsdialogs und der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE ist. Der „Sicherheitskorb“ enthielt neben einem Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen einen zehn Prinzipien umfassenden Katalog („Helsinki-Dekalog“), der die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten regeln sollte. Hierzu gehörten u.a. die souveräne Gleichheit der Teilnehmerstaaten, der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die territoriale Integrität der Staaten sowie das Gebot der friedlichen Regelung

¹ Der Rückblick basiert auf: Ursel Schlichting, *Die OSZE 40 Jahre nach Helsinki: Dialog statt Konfrontation – auch in Zeiten der Krise?*, in: Friedensakademie-Blog, unter: <http://friedensakademie-blog.eu/2015/10/12/die-osze-40-jahre-nach-helsinki-dialog-statt-konfrontation-auch-in-zeiten-der-krise>.

von Streitfällen. Die Helsinki-Schlussakte gilt damit als „Gründungsdokument“ der KSZE/OSZE, wenn auch nicht im völkerrechtlichen Sinne; der Dekalog ist noch heute der zentrale „Verhaltenskodex“ für ihre Teilnehmerstaaten.

Die Schlussakte von Helsinki war jedoch nicht nur die Grundlage für den Dialog zwischen den Regierungen in Ost und West. Sie wurde auch von den Bevölkerungen wahrgenommen und in den folgenden Jahren zu einem wichtigen Bezugspunkt für Oppositionelle und Dissidenten in Osteuropa, die das einforderten, was ihre Staats- und Regierungschefs in Helsinki unterschrieben hatten: die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit – das siebte Prinzip des Helsinki-Dekalogs.

Das Ende des Kalten Krieges wurde schließlich wiederum von einem Dokument der KSZE feierlich besiegelt: In der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990 erklären die Staats- und Regierungschefs aus Ost und West das „Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ für beendet. Es breche nun „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an“, in dem Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte gewährleistet sein sollten.

Zu dieser Vision eines friedlichen Europas gehörte für viele auch der Verzicht auf Militärbündnisse. Eine der Visionen für eine alternative Sicherheitsarchitektur bestand darin, die KSZE zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation weiterzuentwickeln, möglichst beruhend auf einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag und idealerweise ausgestattet mit eigenen Streitkräften. Diese Vorstellungen erwiesen sich letztlich jedoch als unrealistisch. Nicht nur war der Westen nicht bereit, die NATO – nach dem „Vorbild“ der Warschauer Vertragsorganisation – aufzulösen oder sie einer Organisation zu unterstellen, in der Russland ein gleichberechtigtes Mitspracherecht hatte. Sie entsprachen auch nicht dem sich allen feierlichen Erklärungen zum Trotz hartnäckig haltenden Denken in den Kategorien von „Siegern“ und „Verlierern“ des Kalten Krieges.

Auch in anderer Hinsicht wich die Euphorie schnell der Ernüchterung: Neue, innerstaatliche Konflikte, zumeist interethnische Auseinandersetzungen bzw. „Nationalitätenkonflikte“, die nicht selten in Sezessionskonflikte mündeten, eskalierten in der ehemaligen Sowjetunion und im zerfallenden Vielvölkerstaat Jugoslawien zu verheerenden Kriegen und zeigten überdeutlich, dass ein friedliches Europa noch in weiter Ferne lag.

In dieser Phase wird eine schrittweise und dennoch umfassende Institutionalisierung der KSZE eingeleitet. Nahezu alle Organe und Institutionen der heutigen OSZE gehen auf Beschlüsse aus den Jahren 1990-1994 zurück. Gleichzeitig beginnt die Entwicklung eines umfangreichen Instrumentariums zur präventiven Diplomatie, die ersten Langzeitmissionen zur Normalisierung der Lage nach Konflikten, die im Laufe der Jahre zu einem Markenzeichen der OSZE werden sollten, werden entsandt. Auf dem Budapester Gip-

feltreffen im Dezember 1994 wird die KSZE schließlich in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) umbenannt.

Die bis dahin die Tätigkeit der KSZE dominierende Normensetzung wird in den folgenden Jahren durch Bemühungen zur Implementierung dieser Normen abgelöst. Zwar hatten die Lösung der „eingefrorenen“ Konflikte im postsowjetischen Raum sowie die Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung, vor allem im ehemaligen Jugoslawien, zunächst Vorrang; gleichzeitig widmete man sich jedoch nun verstärkt der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, hauptsächlich in den Transformationsländern. In die zweite Hälfte der neunziger Jahre und den Beginn des 21. Jahrhunderts fällt die Blütezeit der Langzeitmissionen und Feldoperationen der OSZE, von der OSZE-Mission in Tadschikistan über die 2001 beendeten Missionen in Estland und Lettland, die zur Entschärfung der Konflikte mit den dortigen russischen Minderheiten beitrugen, bis zu den großen OSZE-Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. Auch zwei weitere Institutionen der OSZE erweisen sich in dieser Zeit als Erfolgsstory: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dessen Markenzeichen umfangreiche Wahlbeobachtungen zur Unterstützung der Demokratisierungsprozesse sind, und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, der durch seine auf Unparteilichkeit und Vertraulichkeit aufbauende stille Diplomatie zur Vermittlung in zahlreichen, nationale Minderheiten betreffenden Konflikten beiträgt.

Gleichzeitig nahm seit Mitte der 1990er Jahre das Interesse der mittelosteuropäischen Staaten an der OSZE allmählich ab. Für sie erweisen sich die Europäische Union aus wirtschaftlichen Gründen und die NATO aus Gründen der militärischen Sicherheit als attraktiver. 1999 beginnt die schrittweise NATO-Osterweiterung, 2004 die Erweiterung der EU. Einige GUS-Staaten wie die Ukraine und Georgien geraten dadurch schon früh zwischen die Fronten.

Den durch die NATO- und die EU-Erweiterung drohenden Bedeutungsverlust versuchte die OSZE durch neue Aufgaben und Tätigkeitsfelder zu kompensieren. Die 1999 auf dem Istanbul Gipfeltreffen verabschiedete Europäische Sicherheitscharta und die 2003 auf dem Maastrichter Ministerrats-treffen vereinbarte OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert identifizierten neben der anhaltenden Bedrohung durch zwischen- und innerstaatliche Konflikte zahlreiche neue Sicherheitsrisiken: internationaler Terrorismus und gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität (Waffen-, Drogen- und Menschenhandel), wirtschaftliche Probleme und Umweltschäden. Terrorismusbekämpfung, Polizeiarbeit, Sicherung und Schutz von Grenzen sowie die Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz entwickeln sich zu wichtigen neuen Tätigkeitsbereichen. Als regionale Schwerpunkte kristallisierten sich Südosteuropa, der Südkaukasus und Zentralasien heraus.

Die politische Bedeutung der OSZE als europäische Sicherheitsorganisation nahm im gleichen Zeitraum dennoch ab.

Auch innerhalb der OSZE spiegelte sich die sich abzeichnende erneute politische Konfrontation zwischen „Ost“ und „West“ wider. Russland und andere GUS-Staaten kritisierten zunehmend die geografische Verteilung der Feldoperationen der OSZE auf Länder ausschließlich „östlich von Wien“, ihre mutmaßliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Gaststaaten, die Wahlbeobachtung durch das BDIMR sowie die Vernachlässigung sicherheitspolitischer Themen zugunsten einer angeblich überzogenen Konzentration auf Fragen von Demokratie und Menschenrechten. Auch Auseinandersetzungen z.B. über den NATO-Einsatz gegen Serbien im Kosovo-Konflikt 1999 oder die Pläne zur Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Polen und der Tschechischen Republik – kurz: die Missachtung russischer Interessen und Standpunkte im internationalen Kontext – wirkten sich nachteilig auf die Atmosphäre innerhalb der Organisation aus. Schon bald sprechen Beobachter von einer tiefgreifenden Krise der OSZE. Der russisch-georgische Krieg im August 2008 wird schließlich zu einem frühen Vorboden der Ukrainekrise.

Unter dem Eindruck des russisch-georgischen Krieges begann die OSZE sich wieder auf ihre komparativen Vorteile und ihre Kernkompetenzen zu besinnen: das Konzept der umfassenden und kooperativen Sicherheit, den offenen, permanenten, multilateralen Dialog und ihr Know-how in der Konfliktverhütung, der friedlichen Konfliktlösung und der Stabilisierung in der Konfliktfolgezeit. Ein erstes greifbares Ergebnis war ein Beschluss über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE u.a. in den Bereichen Frühwarnung und frühzeitiges Handeln sowie Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung vom Dezember 2011. Auf dieser Grundlage wurden die Krisenreaktionsverfahren der OSZE in den folgenden Monaten weiterentwickelt. Vor allem ein OSZE-internes Verzeichnis von Personen, die als „*First Responders*“ aus den Reihen bereits im Sekretariat oder in Feldoperationen tätiger OSZE-Mitarbeiter für die möglichst rasche Entsendung in Krisengebiete ausgewählt werden können und später durch neu eingestelltes Personal ersetzt würden, sowie die Entwicklung eines virtuellen Ausrüstungspools, der bei Bedarf rechtzeitig wichtige Ausrüstungsgegenstände bereitstellt, zählten sich in der 2014 eskalierenden Ukrainekrise schließlich aus. Sie ermöglichten den sofortigen Aufbau und die schnelle Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in die Ukraine, deren erstes Team bereits am 22. März 2014, einen Tag nach dem vom Ständigen Rat im Konsens aller 57 Teilnehmerstaaten verabschiedeten Einsatzbeschluss, seine Arbeit in Kiew aufnahm. Zugleich machte der Schweizer OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 bereits früh und umfangreich vom Instrumentarium der OSZE zur Konfliktbearbeitung Gebrauch, indem er u.a. Sonderbeauftragte als Vertreter des Vorsitzes in unterschiedliche Verhandlungsformate entsandte. Zu nennen ist hier vor allem die Trilaterale Kontaktgruppe aus Vertretern der

Ukraine, Russlands und der OSZE – Letztere repräsentiert durch die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini –, die sich am 5. September 2014 in Minsk auf ein zwölf Punkte umfassendes Protokoll einigte, das auch von Vertretern der Separatisten unterzeichnet wurde. Es sah u.a. einen Waffenstillstand vor, dessen Details am 19. September in einem Memorandum konkretisiert wurden und der von der OSZE überwacht werden sollte. Das am 12. Februar 2015 im „Normandie-Format“ beschlossene Minsker Maßnahmenpaket für die Umsetzung dieser Vereinbarungen übertrug der OSZE zusätzlich die Aufgabe, den Abzug schwerer Waffen aus der vereinbarten Sicherheitszone zu überwachen. Diese Übereinkünfte gaben erstmals Hoffnung auf eine Entspannung der Lage.

Der erste der beiden diesjährigen Themenschwerpunkte des OSZE-Jahrbuchs 2015 verknüpft das 40-jährige Jubiläum der KSZE/OSZE mit den aktuellen Entwicklungen in der europäischen Sicherheitslage. Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier, der 2016 das Amt des OSZE-Vorsitzenden übernimmt, eröffnet das Kapitel mit der Frage, was wir aus den Erfahrungen von Helsinki für die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert lernen können, und stellt einen Vergleich europäischer Friedensordnungen in Vergangenheit und Gegenwart an. Ebenfalls aus historischer Perspektive unterzieht Reinhard Mutz die unter den Bedingungen der europäischen Spaltung im Rahmen der KSZE zwischen Ost und West geführten Verhandlungen einer kritischen Analyse und fragt, was die KSZE bis zum Ende des Kalten Krieges erreicht hat und was ihr misslang. Matthew Rojansky, Mikhail Troitskiy und David J. Galbreath analysieren im Anschluss daran den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise, untersuchen deren Auswirkungen auf die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und gehen insbesondere auf die Rolle der OSZE ein. Eine französische Sicht auf die Ukraine-Krise und die daraus resultierende neue Rolle der OSZE präsentiert Maxime Lefebvre.

Einen zweiten Schwerpunkt bilden wie 2014 auch in diesem Jahr Beiträge zur Krise in der Ukraine unter dem Gesichtspunkt der Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Heidi Tagliavini, bis Juni 2015 Vertreterin der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe, berichtet aus erster Hand über den von der OSZE moderierten Vermittlungsprozess zur Lösung des Konflikts; parallel dazu gewährt Claus Neukirch ein weiteres Mal Einblick in die Tätigkeit der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine. Die Lehren, die man bereits jetzt aus der Ukraine-Krise für das zukünftige Krisenmanagement der OSZE ziehen kann, zeigt Fred Tanner auf; Jean P. Froehly stellt den Beitrag, den das BDIMR zur Entschärfung der Krise leistet, in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen und Hans-Joachim Schmidt beschreibt die enge Verbindung zwischen Krisenmanagement und konventioneller Rüstungskontrolle. P. Terrence Hopmann schließlich vergleicht die Reaktion auf die erste Ukraine-

bzw. Krimkrise von 1992 bis 1996 mit dem Krisenmanagement in den Jahren 2014 und 2015.

Außerhalb der Themenschwerpunkte geht zunächst David Aprasidze auf innenpolitische Entwicklungen in Georgien ein und fragt dabei insbesondere nach den Fortschritten und Hindernissen auf dem Weg zur demokratischen Konsolidierung. Allein drei Beiträge befassen sich mit Zentralasien: Ghaffor J. Mirzoev analysiert die Bedeutung von Religion und Kultur im tadschikischen Nationalbewusstsein, Thomas Kunze und Michail Logvinov beschreiben potenzielle islamistische Bedrohungen für die Region nach dem Ende der Kampfmission der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan und Arne C. Seifert befasst sich speziell mit der Frage, wie die Ausbreitung des „Islamischen Staats“ in Zentralasien verhindert werden kann. In einem weiteren Beitrag untersucht Jenny Nordman die Rolle von ethnischen Nationalismus in der Politik der Staaten des westlichen Balkans, bevor Daniela PISOIU und Reem Ahmed dem Phänomen des Anstiegs rechtsradikaler populistischer Bewegungen in Westeuropa nachgehen.

Drei Beiträge befassen sich mit Fragen der Konfliktverhütung und Streit-schlichtung, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Ukraine-krise stehen. So beleuchtet Jennifer Croft den Status von Nicht-Staatsbürgern in den baltischen Staaten; György Szabó, OSZE-Projekt Koordinator in Usbekistan, stellt seine Arbeit vor und Samuel Goda umreißt die Tätigkeit der OSZE-Mission in Moldau.

Im Kontext der drei Dimensionen der Tätigkeit der OSZE und dimensionen-übergreifender Herausforderungen stellt Reinhold Mokrosch vor dem Hintergrund der Anschläge in Paris und Kopenhagen im Januar und Februar 2015 Betrachtungen zum Verhältnis von religiöser Toleranz und Satire an. Unter der übergeordneten Fragestellung, wie tolerant Religionen sein müssen, um Frieden stiften zu können, erörtert er zum einen die Frage, ob Religionen überhaupt toleranzfähig sind, und zum anderen, ob Satire Grenzen haben muss oder ob sie – wie Kurt Tucholsky postulierte – „alles darf“. Omar Grech und Monika Wohlfeld plädieren im Anschluss daran für ein angemessenes Verhältnis zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit im Umgang mit der Flüchtlingstragödie im Mittelmeerraum, bevor Paul Holtom sich mit der Rolle der OSZE bei der Implementierung des Vertrags über den Waffenhandel befasst und Rory McCorley den Lehren nachgeht, die aus dem Grenzüberwachungseinsatz der OSZE in Georgien und den sich anschließenden Folgemaßnahmen für zukünftige ähnliche Aufgaben gezogen werden können. Abschließend beschreiben Natascha Cerny Ehtesham und Laurent Goetschel die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft für die OSZE in den Bereichen Menschenrechte und Friedensaufbau.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren an dieser Stelle für ihre engagierte Arbeit. Unser besonderer Dank gilt dem Generalsekretär der OSZE Lamberto Zannier für das diesjährige Geleitwort, das unsere Arbeit ermutigt.

Die Tatsache, dass die OSZE 2015 den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte und damit ihren „40. Geburtstag“ feiern kann, ist ein Indiz dafür, dass der Gedanke kooperativer Sicherheit und des permanenten multilateralen Dialogs über die Sicherheit in Europa auch 25 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges nichts an Aktualität eingebüßt hat. Die Stärke der OSZE liegt noch immer darin, den Dialog über Sicherheit in Europa über politische und ideologische Trennlinien hinweg sowie in Krisen- und Konfliktsituationen aufrechtzuerhalten. Sie ist nach wie vor das einzige Forum für den multilateralen Sicherheitsdialog in Europa, in das Russland formal gleichberechtigt eingebunden ist. Mit der Zustimmung zur Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtermission in die Ukraine und zur Stationierung von OSZE-Beobachtern in zwei russischen Grenzkontrollposten hat Russland seinerseits signalisiert, dass es nicht alle Brücken abbrechen will, dass sein Interesse an Kooperation und an der Aufrechterhaltung des sicherheitspolitischen Dialogs nicht vollständig erloschen ist. Nach einer Zeit der Um- und Neuorientierung hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen und Tätigkeitsschwerpunkte, einer Zeit der Ungewissheit über ihre zukünftige Relevanz, der Suche nach einem Platz im Geflecht europäischer Organisationen, scheinen sich mit dem Engagement der OSZE in der Ukrainekrise nun vorsichtig positive Antworten abzuzeichnen.

I.

Zur Lage

Themenschwerpunkt: Die OSZE und die europäische
Sicherheit 40 Jahre nach Helsinki

Nicht Mächtekonzert, sondern Friedensensemble: Was wir aus den Erfahrungen von Helsinki für die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert lernen können

Europäische Friedensordnungen in Vergangenheit und Gegenwart

„Der Kongress tanzt, aber er kommt nicht vorwärts.“ Mit diesem bald geflügelten Wort scherzte man vor 200 Jahren über die Verhandlungen der europäischen Staaten in Wien. Zehn Monate lang, von September 1814 bis Juni 1815, waren die gekrönten Häupter Europas hier zusammengekommen, um nach den Verheerungen der Napoleonischen Kriege eine neue Friedensordnung für Europa zu schaffen. Während die Diplomaten in den Hinterzimmern verhandelten, gaben sich Kaiser, Könige und Fürsten gerne den Bällen und anderen Vergnügungen der habsburgischen Hauptstadt hin. Wiener Walzer allerdings, der heute bei den gediegensten Empfängen nicht fehlen darf, galt in der Zeit des Kongresses noch als unschicklich und konnte nur verschämt im Spätprogramm getanzt werden.

Auch die politischen Ergebnisse des Kongresses waren vor allem auf Beharrung, auf die Wiederherstellung eines Mächtegleichgewichts in Europa gerichtet, das durch ein „Konzert“ der Großmächte garantiert werden sollte. Zwar enthielt die Wiener Ordnung auch kooperative Vereinbarungen und sogar erste humanitäre Verpflichtungen, etwa über die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein oder die Abschaffung des Sklavenhandels. Tatsächlich kooperierten die konservativen Großmächte in den nächsten Jahren aber vor allem dabei, gemeinsam nationale und demokratische Bestrebungen niederzuhalten, bis nach nur vier Jahrzehnten der brüchige Frieden in Europa mit dem Krimkrieg wieder zerbrach.

In der Hofburg, dem Ort, an dem zur Zeit des Wiener Kongresses die prächtigsten Bälle und Abendgesellschaften stattfanden, hat heute die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ihren Sitz, die aus einer anderen europäischen Friedenskonferenz hervorgegangen ist. Diese Konferenz aber tanzte nicht. Zumindest erzählen die über 1.000 Berichte, die allein deutsche Diplomaten zwischen 1972 und 1975 von den Verhandlungen in Genf und Helsinki nach Bonn schickten, nichts über ausschweifende Freizeitaktivitäten während der Verhandlungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), bei der am Ende zum ersten Mal seit dem Wiener Kongress wieder die Mehrzahl der europäischen Staats- und Regierungschefs an einem Ort zusammengekommen war. Aber nicht nur im Freizeitverhalten unterschieden sich diese beiden epochemachenden Konfe-

renzen voneinander. Der Wiener Kongress und die Konferenz von Helsinki gaben auch völlig unterschiedliche Antworten auf die Herausforderung, nach zerstörerischen Kriegen wieder einen stabilen Frieden in Europa zu schaffen. Die vor 40 Jahren in Helsinki errichtete europäische Sicherheitsarchitektur ist heute ganz wörtlich unter Beschuss geraten. Die Krise in der und um die Ukraine stellt uns vor die Frage, wie wir in den kommenden Jahren und Jahrzehnten Frieden und Sicherheit in Europa bewahren und organisieren wollen. Als Reaktion auf die Erschütterung der europäischen Sicherheitsordnung fordern manche heute eine grundlegende Erneuerung der Architektur von Helsinki, quasi ein „Helsinki 2.0“. Andere wollen ein ganz anderes Gebäude europäischer Sicherheit errichten, ein angeblich neues und moderneres Gebäude, das oftmals jedoch eher aus der Zeit des Kalten Krieges oder sogar der Zeit der Staatenordnung des Wiener Kongresses zu stammen scheint. Ein Blick zurück in die Geschichte der KSZE und der aus dieser hervorgegangenen OSZE kann uns in dieser Frage etwas mehr Orientierung verschaffen, Orientierung über die Herausforderungen der Zeit, in der die Grundlagen unserer heutigen europäischen Ordnung geschaffen wurden, Orientierung über die Alternativen, die damals erwogen und wieder verworfen wurden, Orientierung über die Entwicklung von der KSZE zur OSZE, die heute zur Bewahrung des Friedens in Europa solch wesentliche Beiträge leistet.

Kommunikation statt Konfrontation – ein Grundmotiv der „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts

In überraschender Einigkeit hielten die Zeitgenossen der Konferenzen in Wien und Helsinki von deren Ergebnissen zunächst nicht besonders viel. Der alte Goethe meinte, der Wiener Kongress eigne sich nicht einmal zum Nacherzählen, da er keinen Gehalt gehabt und kein greifbares Ergebnis erbracht habe. Ganz ähnlich schrieb die New York Times kurz vor der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im August 1975, noch nie hätten „so viele Menschen so lange Zeit um so wenig gerungen wie um die einhundert Seiten lange Erklärung guter Absichten zu den Ost-West-Beziehungen“. Ein Irrtum, wie wir heute wissen, aber eine Einschätzung, die damals viele teilten. Selbst der sonst so hellsichtige Henry Kissinger maß den Verhandlungen der KSZE zunächst keine große Bedeutung bei, gestand mit der ihm eigenen Größe später aber selbstkritisch ein: „Selten sind an einem diplomatischen Prozess die Grenzen menschlicher Voraussicht so deutlich geworden.“

Die Bedeutung der KSZE wurde von vielen unterschätzt, weil die Ergebnisse der mit großem Aufwand organisierten Konferenz zunächst wenig konkret und weitreichend erschienen. Nicht einmal ein rechtlich verbindliches Abschlussdokument hatte die Konferenz nach fast dreijährigen Verhandlungen hervorgebracht. Nur wenige hielten es für möglich, dass in Wirklichkeit die Verhandlungen selbst, der nach Jahren der Konfrontation aufgenommene

gewaltfreie Austausch zwischen Ost und West, den zentralen Wert der Konferenz ausmachen könnten. Dass Entspannung zwischen den Blöcken zunächst einmal die Wiederaufnahme von Kommunikation, die Bereitschaft zum Einstieg in ein Gespräch, voraussetzte, sahen damals wenige so klar wie Willy Brandt. Vor allem in „seiner“ Stadt, in Berlin, ließ sich schmerzhaft erfahren, wie die Blockkonfrontation auch ohne den Ausbruch eines offenen Krieges den europäischen Kontinent spalten, Familien auseinanderreißen und unendliches Leid über die Menschen auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs bringen konnte. Noch bevor er im Oktober 1957 zum Regierenden Bürgermeister von Berlin gewählt wurde, hatte Willy Brandt sich dafür ausgesprochen, angesichts der politischen und ideologischen Gräben zwischen Ost und West die menschlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen und Kontakte gerade zu intensivieren und sie nicht auch noch abbrechen zu lassen. Nur so, das war seine feste Überzeugung, könnten eine weitere Entfremdung verhindert, das alltägliche Leben in der gespaltenen Stadt verbessert und die Grundlage für eine spätere Wiederannäherung geschaffen werden.

Zur eigentlichen Geburtsstunde von Brandts „Neuer Ostpolitik“ wurde der 13. August 1961, der Tag des Mauerbaus, der zunächst allerdings die Spaltung Europas und die Teilung Deutschlands zu besiegeln schien. Willy Brandt und Egon Bahr, der 2015 verstorbene „Architekt“ der Entspannungspolitik, zogen daraus Schlüsse, die ihren Niederschlag auch in den Prinzipien von Helsinki und dem anschließenden gesamteuropäischen Entspannungsprozess finden sollten. Im Mittelpunkt ihrer Politik stand das, was in der Rückschau treffend als „Deeskalation durch Kommunikation“ (Gottfried Niedhart) bezeichnet worden ist. Nicht von den kalten Höhen strategischer Erwägungen aus wurde diese Politik erdacht und umgesetzt, sondern im Angesicht der alltäglichen, ganz konkreten Probleme einer geteilten Stadt und ihrer Menschen. Eines der ersten Ergebnisse dieser Bemühungen um Entspannung durch Dialog war dann auch ein Erfolg, der die Berliner Mauer wieder etwas durchlässiger machen sollte: Kurz vor Weihnachten 1963 wurde das erste Passierscheinabkommen unterzeichnet, das vielen Berlinerinnen und Berlinern nach über zwei Jahren der Trennung die Möglichkeit gab, die Festtage wieder mit ihren Freunden und Familien zu verbringen. So hatte die „Deeskalation durch Kommunikation“ im Leben der Menschen und auch in der Welt der Diplomatie eine ganz konkrete und lebenspraktische Seite. Dazu gehörte auch, dass erstmals direkte Nachrichtenkanäle zwischen den Hauptstädten in Ost und West zum unmittelbaren Austausch von Informationen, zur Erläuterung von Positionen und zur Vermeidung von Missverständnissen und Fehldeutungen eingerichtet wurden.

Diese kommunikativen Verbesserungen übersetzten Brandt und Bahr in eine Außenpolitik, die „Dialoge an die Stelle von Monologen“ treten ließ, um „Bindungen und Verbindungen [zu] schaffen durch sinnvolle Kooperation der Staaten über die Grenzen der Blöcke hinweg“ und „jene Probleme zu lö-

sen, die trotz aller weiterbestehender Gegensätze gemeinsame Interessen berühren“ (Willy Brandt). Dialog und Kooperation trotz bestehender Gegensätze setzten allerdings die Einigung auf grundlegende Prinzipien in den gegenseitigen Beziehungen voraus. Ohne solche Prinzipien, darüber waren sich die Architekten der deutschen Entspannungspolitik im Klaren, würden der gerade erst wieder aufgenommene Dialog brüchig und die Zusammenarbeit punktuell und eingeschränkt bleiben. Auf die Annäherung im Kleinen folgten daher auch Lösungen in den großen diplomatische Fragen: die Regelung der Beziehungen zu Deutschlands östlichen Nachbarn in den Verträgen von Moskau, Warschau und Prag, das Viermächteabkommen über den Status von Berlin und – bezeichnenderweise wieder mit ganz konkreten Vereinbarungen zu Fragen der Kommunikation und der menschlichen Kontakte – die deutsch-deutschen Verträge über Transit, Reiseverkehr, Post- und Fernmeldewesen, die im Dezember 1972 durch den Grundlagenvertrag über die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten gekrönt wurden.

Mehr Jazz-Ensemble als Klassikkonzert: die Schlussakte von Helsinki als Beginn einer neuen europäischen Sicherheitsordnung

Ohne die Abkommen zur deutschen Frage wären die KSZE und die Schlussakte von Helsinki vermutlich nicht zustande gekommen. Und es waren die Erfahrungen mit dem schwierigen und langen Weg von Kompromisslösungen im Kleinen zu Durchbrüchen im Großen, vom Passierscheinabkommen von 1963 zum Grundlagenvertrag von 1972, die dann auch in die Verhandlungen in Genf und Helsinki eingingen. Diese Verhandlungen waren kein harmonisches Konzert mit Kapellmeister und feststehender Grundmelodie mehr, wie über eineinhalb Jahrhunderte zuvor in Wien. Jetzt verhandelten nicht mehr allein Großmächte über das Schicksal kleinerer Staaten, steckten Einflussphären ab oder bestimmten selbstherrlich die Grundlinien der Innenpolitik anderer Länder. In der KSZE waren alle Staaten gleichberechtigt und in dem Bewusstsein vertreten, dass ihre Stimme Gewicht besaß und ihre Interessen Gehör finden würden.

Die Verhandlungen von Genf und Helsinki glichen damit vielleicht eher einem vielstimmigen Jazz-Ensemble als einem klassischen Konzert. Die beteiligten 35 Staaten brachten ihre jeweils eigenen Interessen, aber auch ihre historisch gewachsenen Erfahrungen und Fähigkeiten in den KSZE-Prozess ein. Der Vorschlag zum Ablauf der Verhandlungen mit einem Auftakttreffen auf Außenministerebene, einer Kommissionsphase und einer Abschlusskonferenz der Staats- und Regierungschefs kam von Frankreich. Die neutrale Schweiz setzte sich nachdrücklich für die Themenkomplexe friedliche Streitbeilegung und Informationsfreiheit ein. Die Bundesrepublik zeigte verständlicherweise großes Interesse an der Verbesserung von Reisemöglichkeiten und der Einhaltung der Menschenrechte, die Staaten des Warschauer Pakts an wirtschaft-

lichem Austausch und Abrüstung. Diese vielfältige Interessenlage komplizierte und verlängerte die Verhandlungen in Genf und Helsinki, die am Ende mehr als dreimal so lange dauerten wie der gesamte Wiener Kongress. Doch die Vermehrung der Perspektiven und der lange Diskussionsprozess setzten auch Innovationsfreude und Kreativität frei und erhöhten das Verständnis für die Wahrnehmungen und Erwartungen des Anderen. Letztlich entsprach die Komplexität der Schlussakte von Helsinki der gewachsenen Komplexität einer Welt, in der zum Erhalt von Frieden und Sicherheit nicht nur Grenzen festgeschrieben, sondern gleichzeitig auch die Zusammenarbeit über diese Grenzen hinweg gefördert werden mussten.

Die sowjetische Führung um Staats- und Parteichef Leonid Breschnew hoffte vor allem darauf, ihre Legitimität im Innern durch außenpolitische Anerkennung und eine Garantie der nach dem Zweiten Weltkrieg neu gezogenen Grenzen in Osteuropa stärken zu können. Die östlichen Staaten interessierten sich daher vor allem für sicherheitspolitische Fragen, die im ersten der drei „Körbe“ von Helsinki zusammengefasst und verhandelt wurden. Dieses Interesse verband sich mit dem gemeinsamen Wunsch aller europäischen Staaten nach einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur. Diese sollte nicht mehr auf der Anwendung oder Androhung von Gewalt beruhen, sondern auf dem Respekt vor der Souveränität der Nachbarstaaten und der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen. Im Unterschied zu der über 150 Jahre zuvor besiegelten Wiener Ordnung sollten damit aber aus Sicht der westlichen Staaten nicht die bestehenden Verhältnisse zementiert, sondern die Formen möglicher Veränderungen zivilisiert werden. Auf Drängen der bundesdeutschen Regierung bemühten sich die Unterhändler der KSZE um einen Ausgleich zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Stabilitätsinteresse der Staaten und fanden nach langem Ringen einen Kompromiss: Veränderungen auch bestehender Grenzen sollten möglich bleiben, aber nur im Einklang mit internationalem Recht, gewaltfrei und unter Berücksichtigung des freien Willens der betroffenen Bevölkerungen – ein fundamentaler Unterschied zur staatszentrierten Perspektive der Staatsmänner des Wiener Kongresses.

Im zweiten der drei „Körbe“ von Helsinki realisierte sich das Interesse an einer engeren Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und ökologischen Fragen – ein Wunsch vor allem vieler Staaten des Ostblocks, aber auch ein Ausdruck des allgemeinen Bewusstseins, dass Verträge über Grenzverläufe und Rüstungsbeschränkungen allein Sicherheit, Stabilität und Frieden nicht dauerhaft und verlässlich garantieren würden. Nachhaltige Sicherheit – auch dies ist eine Erkenntnis von Helsinki – braucht vor allem Vertrauen, Vertrauen, das durch Dialog und Transparenz, aber auch durch Zusammenarbeit für Wohlstand und das Wohlergehen der Menschen gestiftet werden kann. Auch das Bewusstsein für Bedrohungen der gemeinsamen Sicherheit, die nur durch Zusammenarbeit zu bewältigen sind, stand bereits am Beginn des Helsinki-Prozesses. Willy Brandt formulierte 1971: „Wir bedürfen des Friedens nicht nur im Sinn eines gewaltlosen Zustandes. Wir bedürfen seiner als Vorausset-

zung für jene rettende Zusammenarbeit“ im Angesicht von „Hunger, Bevölkerungsexplosion, Umweltgefahren, Abnahme der natürlichen Vorräte“. Leicht ließe sich diese Liste um die uns heute gemeinsam betreffenden und nur gemeinsam zu lösenden Herausforderungen durch internationalen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität oder Flucht und Migration verlängern.

Auch die Einigung auf Garantien der Menschenrechte und Grundfreiheiten, etwa der Meinungs-, der Versammlungs-, der Rede- oder der Reisefreiheit, im dritten „Korb“ von Helsinki, folgte der Einsicht, dass Stabilität und Sicherheit einer normativen Grundlage bedürfen, nicht nur im Verhältnis der Staaten untereinander, sondern auch im Verhältnis der Staaten zu ihren Bürgerinnen und Bürgern. Eine grundlegende Erfahrung der unruhigen sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts war, dass es gerade im Interesse innerer und äußerer Stabilität ist, die Bevölkerung stärker an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und dadurch die Legitimität und die Zustimmungsfähigkeit von Regierungshandeln zu erhöhen.

Am Ende des Verhandlungsprozesses stand ein Dokument, das einen in seiner Breite bisher noch nie dagewesenen Begriff von Sicherheit einführte. Im Ausgleich so vieler verschiedener Interessen und Prioritäten in einer einzigen Vereinbarung lag eine der großen Leistungen der KSZE. Diese Einigung wurde möglich durch eine neue Herangehensweise, die sich grundlegend von der konfrontativen Politik der fünfziger und sechziger Jahre unterschied. „Die Grundphilosophie der KSZE“, so fasste es Hans-Dietrich Genscher zusammen, der als Außenminister seit 1974 für den Abschluss der Verhandlungen auf bundesdeutscher Seite verantwortlich war, lag darin, „dass alle Beteiligten aus ihr würden Nutzen ziehen können“, dass die „Politik des alles oder nichts“ beendet wurde, die zuvor in den Ost-West-Beziehungen vorgeherrscht hatte. Die zunächst von vielen diagnostizierten Schwächen der Schlussakte von Helsinki – ihre rechtliche Unverbindlichkeit, die Verbindung unterschiedlicher Aspekte von Sicherheit, ihre Offenheit für Konkretisierungen in späteren Verhandlungen – haben sich dabei langfristig als ihre großen Stärken erwiesen. Bereits in den abschließenden Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki, in denen die Staaten ihre Entschlossenheit bekräftigten, „den durch die Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozess fortzusetzen“, und weitere Treffen auf Experten- und Ministerebene zum Meinungsaustausch über die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte festsetzten, zeichnete sich die Verstetigung der Konferenz in einen „institutionalisierten Dauerdialog“ (Peter Schlotter) ab. Die „Schlussakte“ von Helsinki stellte daher auch keinen „Schluss“, sondern eigentlich einen Auftakt dar – den Auftakt zum Ende des Kalten Krieges.

Der in Helsinki begonnene Verhandlungsprozess wurde in den kommenden Jahren und Jahrzehnten fortgesetzt, auch wenn bis zum Ende des Kalten Krieges häufig Missklänge vorherrschten und die in Helsinki aufgekommene konstruktive Grundmelodie in der Folgezeit nur noch im Hintergrund vernehmbar blieb. Dies zeigte sich bereits zwei Jahre später beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad. Die östlichen Staaten drängten auf weitere Fortschritte bei der konventionellen Abrüstung, während der Westen die Verwirklichung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schlussakte anmahnte. Fortschritte in der Sache konnten in Belgrad daher nicht erzielt werden. Gleichzeitig hatte jedoch keine Seite ein Interesse daran, das mit der KSZE errichtete Forum, das erst seit Kurzem einen gleichberechtigten Austausch ihrer Meinungsunterschiede ermöglichte, zu beschädigen. Die diplomatischen Unterhändler einigten sich daher immerhin auf eine Fortsetzung der Beratungen auf Expertenebene und ein weiteres Folgetreffen zwei Jahre später in Madrid. Damit blieb ein dauerhafter Kommunikationskanal in Gestalt regelmäßiger Folgekonferenzen bestehen. Jeder der die Schwierigkeit, derart verfeindete und misstrauische Parteien überhaupt an einem gemeinsamen Tisch zu versammeln, aus eigener diplomatischer Erfahrung kennt, wird dies nicht gerade für einen unbedeutenden Erfolg halten.

Bewegung in die bald wieder verhärteten Fronten zwischen den Blöcken kam bis in die achtziger Jahre nicht in erster Linie durch Verhandlungen auf Regierungsebene, sondern durch die Eigeninitiative der Gesellschaften, vor allem im Osten Europas. Die Musik spielte hierbei eine nicht unerhebliche Rolle. Im Jahr 1976 wurden die Mitglieder der tschechoslowakischen Rockband „*Plastic People of the Universe*“ verhaftet und mehrere Monate inhaftiert. Die Verhaftung hatte jedoch eine unvorhergesehene Wirkung und verschaffte der Gruppe weitaus mehr Aufmerksamkeit, als sie ohne die Konfrontation mit der Staatsmacht besessen hätte: Hunderte Intellektuelle unterzeichneten in der Folge die berühmte „Charta 77“, in der sie ihre Regierung zur Einhaltung der Verpflichtungen aufforderten, die sie in der Schlussakte von Helsinki eingegangen war, darunter das Recht auf freie Meinungsäußerung. Die „Charta 77“ wurde zum Symbol und zum Vorbild zahlreicher ähnlicher „Helsinki-Gruppen“ in ganz Osteuropa und auch in der Sowjetunion selbst. Mit der Bekanntmachung der Verpflichtungen von Helsinki in allen Unterzeichnerstaaten erhielten die Menschen eine internationale Grundlage, auf die sie sich berufen konnten, um gegenüber ihren Regierungen im Osten wie im Westen die Einhaltung ihrer garantierten Rechte und Freiheiten auch einzufordern.

Bis heute sind die Verpflichtungen in der menschlichen Dimension der OSZE unter den Teilnehmerstaaten umstritten. Seit einiger Zeit ist häufig die Klage zu hören, die OSZE konzentriere sich in ihrer Kritik an der Einschränkung

von Menschenrechten und Grundfreiheiten einseitig auf die Länder „östlich von Wien“ und fordere zudem die Einführung demokratischer Standards nach westlichem Vorbild, die dem Verständnis vieler Staaten jedoch widersprächen. Dabei zeigt die Geschichte des KSZE-Prozesses: Alle heutigen OSZE-Teilnehmerstaaten, auch die erst später hinzugekommenen, sind die entsprechenden Verpflichtungen freiwillig eingegangen. Und auch die westlichen Staaten betrachteten den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor allem als einen Beitrag zur inneren Stabilisierung der europäischen Staaten und damit der europäischen Sicherheitsordnung insgesamt. Spontane Ausbrüche von Protest und Unzufriedenheit, Bürgerkriege oder Minderheitenkonflikte mussten unweigerlich auch zu internationalen Spannungen führen und so die Gefahr einer Konfrontation zwischen Ost und West erhöhen. Die Aussicht auf demokratische Partizipation und eine Annäherung menschenrechtlicher Standards sollten derartige Krisen im Interesse des Friedens verhindern.

Gerade aus deutscher Perspektive waren die Verbesserung der Besuchsmöglichkeiten und der Abbau von Hemmnissen für menschliche Kontakte über die innerdeutsche Grenze hinweg Voraussetzung dafür, die Teilung Deutschlands bis zu einer abschließenden Regelung zu akzeptieren. Die DDR-Regierung erhielt mit dem Grundlagenvertrag und der Schlussakte von Helsinki die gewünschten Sicherheitsgarantien und eine weitgehende, wenn auch nicht vollständige Anerkennung. Um langfristig auch innere Stabilität zu erhalten, hätte sie die in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen allerdings konsequent und aus eigenem Antrieb umsetzen müssen. Vielleicht hätte dadurch nicht nur die zunehmende Unzufriedenheit der eigenen Bevölkerung, die schließlich in allen osteuropäischen Ländern und in der Sowjetunion zum Ende der kommunistischen Parteiherrschaft führte, vermieden und eine stärkere Identifizierung der Menschen mit ihren Regierungen erreicht werden können. Dass die Regierung der DDR nach 1975 die Überwachung und Unterdrückung der eigenen Bevölkerung verstärkte, um die Wirkung der Schlussakte zu neutralisieren, trug langfristig sicher nicht zu ihrer Akzeptanz und Stabilität bei. Und wer glaubt, erst das Signal von Helsinki hätte das Bedürfnis nach Reise-, Informations- und Meinungsfreiheit im Osten Europas geweckt, der überschätzt die Wirkung internationaler Abkommen und unterschätzt den natürlichen Wunsch der Menschen überall auf der Welt, frei zu leben und gut regiert zu werden.

Die Teilung Europas in Bereiche unterschiedlicher Geltung der Menschenrechte und demokratischen Freiheiten sollte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes überwunden werden. Der Wunsch nach einem „Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ fand seinen deutlichsten und optimistischsten Ausdruck in der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990. Die Charta erklärte „das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ für beendet und die Demokratie zur einzigen Regierungsform der Teilnehmerstaaten. Die KSZE-Staaten bekräftigten die Menschen-

rechte und Grundfreiheiten und führten in der Charta von Paris die menschliche Dimension an erster Stelle vor den übrigen Dimensionen von Sicherheit auf. Zugleich legte die Charta die Grundlage für die Umwandlung der KSZE, die bis zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Serie von Konferenzen und Folgetreffen war, in eine Organisation ganz eigener Art – die heutige OSZE.

Damals herrschte allgemein Konsens unter den Teilnehmerstaaten der KSZE, einschließlich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, darüber, dass die Schlussakte von Helsinki mit dem Ende des Kalten Krieges keineswegs überflüssig geworden war. Im Gegenteil – gerade ihr Beitrag zur Überwindung der Blockkonfrontation bestätigte die Richtigkeit des Konzepts umfassender und kooperativer Sicherheit. Nun bot sich die Chance, das Potenzial dieses Konzepts voll auszuschöpfen und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Insbesondere in der Wirtschafts- und Umweltdimension, die vor 1989/90 kaum zur Umsetzung gelangt war, schienen nun substantielle Fortschritte möglich, um nicht nur die Sicherheit, sondern auch den Wohlstand und die Lebensqualität der Menschen in Europa nachhaltig zu verbessern. Auch in der politisch-militärischen Dimension der Sicherheit sollte die Gunst der historischen Stunde genutzt und durch mehr Zusammenarbeit das gegenseitige Vertrauen weiter vertieft werden. Nun war es an der Zeit, wie es Willy Brandt schon 20 Jahre zuvor gefordert hatte, von der Konfliktvermeidung zur „Organisierung des Miteinanders“ überzugehen.

Die Teilnehmerstaaten der damaligen KSZE erkannten auch, dass sie nach dem Ende der Blockkonfrontation vor den Herausforderungen neuartiger Bedrohungen stehen würden, Bedrohungen durch Streitigkeiten um Grenzen und Territorien, durch Minderheitenkonflikte oder durch die Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Im Abschlussdokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1991 hielten die Teilnehmerstaaten daher ausdrücklich fest, „dass die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Auch diese Erkenntnis ist seitdem ein grundlegender Bestandteil des Konzepts gemeinsamer und ungeteilter Sicherheit, zu dem sich alle Staaten der OSZE 2010 auf dem Gipfel in Astana erneut bekannt haben.

Die OSZE kommt nach Wien, die Zukunft unserer Sicherheit liegt in Helsinki

Die KSZE reagierte auf die neuen Herausforderungen nicht nur konzeptionell, sondern auch durch ihre Umbildung zu einer operativ handlungsfähigen Organisation mit besonderen Organen, Institutionen und Instrumenten. Nach der Grundlegung in Paris 1990 und einem intensiven Diskussionsprozess auf weiteren Treffen beschlossen die KSZE-Staaten 1994 auf dem Gipfeltreffen von Budapest schließlich, künftig nicht mehr nur als *Ad-hoc*-Ensemble zu-

sammenzutreten, sondern sich nun als ständiges und verfasstes Orchester zu konstituieren. Der feste Auftrittsorts dieses ständigen, im Geiste der neuen Harmonie geformten Orchesters sollte dort sein, wo schon die Diplomaten des Wiener Kongresses verhandelt und getanzt hatten. Den „Jazz“ allerdings, die Fähigkeit zu überraschender Innovationsfreude und zur eigenen Neuerung, die bereits die KSZE auszeichnete, hat auch die OSZE bis heute nicht abgelegt. Ihre Entwicklung verlief seit ihrer Gründung häufig sprunghaft und in rascher Anpassung an unerwartete Begebenheiten. Vielleicht beruht gerade auf der Mischung aus geduldiger, langfristiger Arbeit an der Bildung von Vertrauen und Kompromissen und der Bereitschaft zu schnellem und entschlossenem Agieren in besonderen Fällen der Erfolg der OSZE, die den Charakter als ständiges Verhandlungsformat, als Konferenz und als Plattform für den Dialog nie abgelegt, sondern als ihren Markenkern bis heute bewahrt hat.

Schnell und zugreifend auf neue Krisen reagieren musste die KSZE noch vor Abschluss des in Paris auf den Weg gebrachten organisatorischen Umbaus. Unter deutschem Vorsitz beschloss die Noch-KSZE 1991 in Berlin einen neuen „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“ als Teil eines umfangreichen Pakets neuer Instrumente zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung. Erstmals aktiviert wurde der Mechanismus schon im selben Jahr nach dem Ausbruch der Kriege in Jugoslawien, noch bevor die entsprechende Übereinkunft formell in Kraft getreten war. Hier zeigte sich zum ersten Mal, welchen Mehrwert die spätere OSZE in akuten Krisenfällen bieten konnte: eine objektive Beobachtung und Dokumentation aktueller Geschehnisse von unabhängiger Seite zur Herstellung von Transparenz und Informationsgleichheit, ein inklusives Forum zur Bewertung der Informationen unter Beteiligung der betroffenen Parteien und ein ganzes Bündel von Instrumenten zu Vertrauensbildung und Entspannung, die bis heute kontinuierlich weiterentwickelt wurden.

Ähnliche Aufgaben übernahm die OSZE ab 1998 mit ihrer bis dahin umfangreichsten Beobachtungsmission im Kosovo, der Kosovo-Verifizierungsmission, der zeitweise bis zu 1.400 Männer und Frauen angehörten, die kriegerische Handlungen und etwaige Übergriffe auf die Zivilbevölkerung beobachten und dokumentieren sollten – auch hier mit dem Ziel, durch objektive Sammlung von Informationen zur Verifikation und Stabilisierung des zuvor geschlossenen Waffenstillstandes und damit zu einer politischen Lösung des Konflikts beizutragen. Zudem sollte die OSZE den Aufbau demokratischer Institutionen unterstützen, die Durchführung freier Wahlen begleiten und Hilfestellung bei der Rückkehr der Vertriebenen und Geflüchteten leisten. Wenn die OSZE die Verschärfung der Feindseligkeiten dadurch nicht verhindern und das Leid der Zivilbevölkerung nicht beenden konnte, dann nicht wegen der Untauglichkeit dieser Maßnahmen. Vielmehr gelang es den Teilnehmerstaaten der OSZE und der internationalen Gemeinschaft im Kosovo und auch bei anderen Konflikten nicht, eine entschlossene und gemeinsame Antwort

auf drohende Gefahren für Frieden, Stabilität und menschliche Sicherheit zu finden. Zudem kehrte in den neunziger Jahren nach einer Phase der Harmonie und des Zusammenwirkens die Disharmonie ins Konzert der OSZE zurück, die mit der Einigung auf die Charta von Paris überwunden schien.

Die genauen Ursachen dieser Disharmonie zu verstehen und sie im Geiste der Kultur des offenen Dialogs, der den Helsinki-Prozess ermöglichte und begleitete, miteinander zu erörtern, wird eine wichtige Voraussetzung für die Wiederherstellung von Vertrauen sein, Vertrauen, das durch die Ereignisse in der Ukraine im vergangenen Jahr sehr nachhaltig zerstört worden ist. Rückblickend lässt sich bereits jetzt feststellen, dass das in Paris erreichte Einvernehmen über die gleichberechtigte Wichtigkeit aller drei Dimensionen der OSZE für die Stabilität der europäischen Sicherheit nur kurz angehalten hat. Die über Jahrzehnte gepflegten Reflexe und Bedrohungsgefühle des Kalten Krieges ließen sich in so kurzer Zeit nicht überwinden. Vielleicht wurde auf allen Seiten eine Lehre unterschätzt, die sich gerade aus dem Helsinki-Prozess ziehen lässt: dass die Bildung von Vertrauen immer Zeit und Anstrengungen erfordert sowie die Bereitschaft zum wechselseitigen Ausgleich von Interessen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der grundlegende Weg von Helsinki heute nicht mehr aktuell wäre. Wir sollten uns gerade in der historischen Rückschau daran erinnern, dass der Helsinki-Prozess der siebziger und achtziger Jahre und die Tätigkeit der OSZE seit den neunziger Jahren Paradefälle für den langen Atem sind, den Diplomatie häufig erfordert. Nach dem endgültigen Untergang der alten Wiener Ordnung in den Gräben des Ersten Weltkrieges fand Europa für Jahrzehnte nicht zu Stabilität und nachhaltigem Frieden zurück. Erst nach einem weiteren Weltkrieg stabilisierte das Gleichgewicht der atomaren Abschreckung notdürftig die europäische Ordnung. Von einem belastbaren, wirklichen Frieden blieb Europa jedoch weit entfernt. Über vierzig Jahre prägte der Kalte Krieg das politische Denken und die gegenseitige Wahrnehmung mehrerer Generationen von Europäerinnen und Europäern. Nicht nur die Vergangenheit, auch die zahlreichen Krisen und Konflikte unserer Gegenwart lehren uns, dass Vertrauen rasch zerstört, aber nur sehr langsam wieder aufgebaut werden kann. Daher sollte uns die Krise der europäischen Sicherheit, der wir heute gegenüberstehen, nicht entmutigen. Jedoch wir sind auch aufgerufen zu verhindern, dass die Grundlagen der europäischen Sicherheit weiter beschädigt werden.

Diese Grundlagen sind nach meiner festen Überzeugung weiterhin gültig und richtig. Das Zentrum der OSZE liegt heute in Wien, aber für die Zukunft der europäischen Sicherheit sollten wir auch den Blick zurück nach Helsinki, auf die dortigen Erfahrungen und die dort gelegten Grundlagen richten. Hinter das dort etablierte, umfassende Verständnis von Sicherheit unter Einschluss der Dimensionen politisch-militärischer, wirtschaftlicher und ökologischer sowie menschlicher Sicherheit können wir in unserer Gegenwart nicht zurückfallen. Unsere Gesellschaften werden langfristige Stabilität und dauerhaften Wohlstand nur bewahren können, wenn in ihnen Menschenrechte ge-

schützt und Chancen auf echte Mitbestimmung gewährt werden. Unsere zwischenstaatliche Kooperation wird nur dann funktionieren, wenn sie auf der Anerkennung der souveränen Gleichheit und der territorialen Unversehrtheit aller Staaten beruht. Unsere Welt ist zu komplex für Modelle einer europäischen Ordnung, die vor über 200 Jahren geschaffen wurden und selbst in ihrer Zeit den Frieden unter den europäischen Mächten nur für wenige Jahrzehnte sichern konnten.

Die Erfahrungen des Helsinki-Prozesses lehren uns: Sicherheit beruht nicht nur auf der Einigung auf feste Prinzipien des Umgangs miteinander, sondern auch auf dem Vertrauen in deren Einhaltung. Dieses Vertrauen gilt es heute durch Dialog wiederherzustellen und durch Zusammenarbeit zu festigen. Aus der Geschichte vergangener Friedensordnungen können wir aber auch lernen: Prinzipien und Absichtserklärungen allein sind noch kein Garant für Frieden und Stabilität – wir brauchen auch handlungsfähige Institutionen, um die Einhaltung dieser Prinzipien sicherstellen zu können, deren Verletzungen transparent zu machen und aktiv an der „Organisierung des Miteinanders“ zu arbeiten. Die OSZE hat sich hierbei als eine unverzichtbare Institution erwiesen.

Ich bin mir sicher: Wir brauchen keine neuen Prinzipien, aber vielleicht eine neue Harmonie in Europa, eine Harmonie für die komplexe Welt des 21. Jahrhunderts. Es gibt dafür keine bereits durchkomponierte Partitur; wir müssen stattdessen zunächst auf die einzelnen Stimmen hören und dann prüfen, wie man sie arrangieren kann, um wieder zu gemeinsamer Sicherheit und zu Stabilität im OSZE-Raum zurückzukehren. Dabei sollten wir bereit sein, gute Vorschläge anzuhören, auch wenn sie – um im musikalischen Bild zu bleiben – derzeit noch zu fremd, zu modern oder zu bombastisch klingen mögen.

Eins scheint mir essenziell für jeden diplomatischen Prozess, der sich mit europäischer Sicherheit beschäftigt: Wir sollten die Erfahrung aus mehr als 40 Jahren KSZE und OSZE bewahren und fortentwickeln und nicht hinter diese zurückgehen. Sicherheit beruht auf Prinzipien, auf Institutionen und auf Vertrauen; und Vertrauen beruht auf der Bereitschaft zum Dialog, insbesondere in Zeiten der Krise und der Entfremdung.

Gerade in diesen Zeiten sollten wir bereit sein, weiter über alle Aspekte gemeinsamer Sicherheit zu sprechen, insbesondere solche, die hochaktuell und zukunftsweisend für den OSZE-Raum sind: Rückkehr zur Vertrauensbildung, Schutz vor transnationalen Bedrohungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Konnektivität, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in und zwischen unseren Gesellschaften, die durch die Flüchtlingsbewegungen vor große Herausforderungen bei der Integration und beim gegenseitigen Respekt zwischen Kulturen und Religionen gestellt werden. Der deutsche OSZE-Vorsitz des Jahres 2016 wird sich hierfür einsetzen und die Erfahrungen und Lehren aus 40 Jahren KSZE und OSZE als Orientierung und Grundmelodie für alle Bemühungen um ein harmonisches Zusammenspiel in Europa berücksichtigen.

Die KSZE bis zum Ende des Ost-West-Konflikts: Was sie erreicht hat und was ihr misslang

Das charakteristische Merkmal Nachkriegseuropas war seine Spaltung in zwei politisch-ideologische Lager. Die Europäische Gemeinschaft (EG) im Westen, der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) im Osten, die NATO hier und die Warschauer Vertragsorganisation (WVO) dort bildeten jeweils exklusive Teilordnungen. Sie dienten der gegenseitigen Unterstützung ihrer Mitglieder zwecks gemeinsamer Selbstbehauptung und Entfaltung gegen das konkurrierende Mächtesystem. Sie entsprangen nicht nur selbst der politischen Teilung Europas, sie waren auch deren sinnfälligster Ausdruck. Sie halfen mit, die Teilung zu befestigen. Mit dem Ende der Blockkonfrontation sind die östlichen Organisationen sang- und klanglos verschwunden. Die westlichen bestehen fort, mit im Wandel begriffener Zielsetzung zwar, aber in unveränderter Exklusivität.

Eine Sonderstellung unter den Foren zwischenstaatlicher Kooperation nahm die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein. Sie verdankte ihre Existenz ebenfalls dem Ost-West-Konflikt und war in wesentlichen Teilen und über weite Strecken eine spezifische Form seiner Ausprägung. Dass sie jedoch die beiden Konfliktlager nicht gegeneinander abgrenzen, sondern zusammenführen wollte, unterschied sie prinzipiell von den überstaatlichen Einrichtungen, die der Zeit des Kalten Krieges entstammen. Von Anfang an war die KSZE eine gesamteuropäische Veranstaltung, die allen teilnahmewilligen Ländern offenstand. Sie schien am ehesten prädestiniert, nach 1989 dem neuen Europa, das nach engerer Verbindung und festem Zusammenhalt strebte, einen Rahmen politischer Kontinuität zu bieten. Der nachfolgende Beitrag sucht zu klären, inwieweit die Geschichte der KSZE diese Annahme stützt.

Die Konferenzidee: Entstehungsbedingungen

Worin bestand die Grundidee der Konferenz, wie kam sie zustande und welchen Zielen sollte sie dienen? Einen sehr allgemeinen Schlüssel zu diesen Fragen liefert der Begriff der Entspannung. In den Worten der Protagonisten, der beteiligten Politiker und Diplomaten, lautete die Antwort so: Es war die Absicht der Teilnehmerstaaten der KSZE, den Entspannungsprozess in Europa zu erweitern und zu vertiefen, die Beziehungen zwischen den Konfliktparteien zu verbessern und das wechselseitige Vertrauen zu vergrößern. Diese Wendungen stehen im wichtigsten Dokument des Konferenzprozesses,

der am 1. August 1975 unterzeichneten Schlussakte von Helsinki.¹ Zwar wird dort nicht behauptet, eine neue Friedensordnung errichtet zu haben, aber die Festigung des Friedens und der Sicherheit durch die Überwindung konfrontativer Verhaltensformen, durch Zusammenarbeit und Vertrauensbildung, sind wiederholt beschworene Zielmarkierungen. Diese Formelhaftigkeit der politischen Kommuniquésprache begleitet den gesamten Weg, der zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa führte. Es ist allerdings eine Sprache, die sich von der in den ersten beiden Jahrzehnten des Ost-West-Konflikts vorherrschenden Sprache wohltuend unterscheidet und die zwar keine neue Qualität der politischen Beziehungen zwischen West und Ost bezeugt, wohl aber einen Wandel der Stimmungslage und des Zeitgeistes. Der Versuch, einen Ausgangspunkt dieser Entwicklung auszumachen, führt zu den beiden Weltkrisen der Jahre 1961 und 1962 um Berlin bzw. Kuba. Beide Auseinandersetzungen glichen sich in der Interessenkonstellation, im Verlauf und im Ausgang. Sie beleuchteten schlaglichtartig die Fähigkeit der Weltmächte, ihr jeweiliges Herrschaftsterrain zu behaupten, und die gleichzeitige Ohnmacht, es zu erweitern. Die Sowjetunion vermochte die DDR vor wirtschaftlicher Auszehrung zu schützen, indem sie den Westteil Berlins einmauern ließ, aber sie konnte Westberlin nicht der Obhut der Vereinigten Staaten entreißen, und sie musste ihr Vorhaben aufgeben, in der Karibik einen Stützpunkt zu errichten, von dem aus Mittelstreckenraketen das amerikanische Festland erreicht hätten. In kurzer Folge waren zwei Versuche der einen Weltmacht gescheitert, sich auf Kosten der anderen auszudehnen. Der Vorgang illustriert den Zustand des internationalen Systems Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre. Drei Merkmale fallen ins Auge:

Erstens war die Geographie des Ost-West-Konflikts mit der Rivalität der Supermächte als machtpolitischem Kern eindeutig definiert. Der Konflikt erstreckte sich auf die strategisch wichtigen Regionen der Erde und hatte seinen Schwerpunkt in Europa. Innerhalb dieses Gebietes lagen die Besitzstände fest, die Einflussgrenzen waren markiert. Jede Konfliktpartei wusste, wo ihre Sphäre vitalen Interesses endet und die der Gegenseite beginnt. Diplomatische Initiativen, die Teilung rückgängig zu machen, waren zum Erliegen gekommen; der für drei Jahrzehnte letzte Deutschlandplan der Westmächte datierte aus dem Jahr 1959.²

Zweitens bestärkte die Erfolglosigkeit der Versuche, machtpolitische Einbrüche in das gegnerische Lager zu erzielen, die defensive Grundausrichtung der Ost-West-Politik. Beide Seiten folgten der Devise: Bestandssicherung vor

1 Vgl. Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 1 und 2, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1; auch unter: <http://www.osce.org/mc/39501>, hier: S. 2 und 3 (im Folgenden zitiert als Schlussakte von Helsinki).

2 Vgl. die deutschlandpolitischen Passagen der westalliierten Note vom 14. Mai 1959 an die Sowjetregierung, in deren Zentrum die westlichen Vorschläge zur Beilegung des Berlinkonflikts stehen, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Dokumente zur Berlinfrage, 3. Aufl., München 1967, S. 382-383.

Expansion. Das galt für den bereits in den fünfziger Jahren abgeschlossenen Prozess der Blockbildung, es setzte sich während der sechziger Jahre fort in dem Bemühen, die politische, wirtschaftliche und militärische Integration der separierten Teilordnungen voranzutreiben. „Rollback“ hier und „Weltrevolution“ dort waren je nach Blickrichtung Wunschvorstellungen oder Schreckensvisionen bzw. Propagandaformeln, aber keine Leitbilder operativer Politik. Der westliche Interventionsverzicht 1953 in der DDR und 1956 in Ungarn sollte sich 1968 in der Tschechoslowakei wiederholen.

Drittens verdeutlichten die Krisen um Berlin und Kuba den Preis, den jeder Schritt vom Pfad konfliktpolitischer Selbstmäßigung kosten würde. Beide Auseinandersetzungen, bei denen an Droh- und Abschreckungsgebärden nicht gespart wurde, spielten gleichsam vor der Haustür einer atomaren Supermacht. Keiner der Kontrahenten war stark genug, dort seinen politischen Willen militärisch durchzusetzen, aber beide verfügten über die Mittel, die Menschheit in ein Inferno zu reißen. Das Überschreiten der Gewaltschwelle hätte augenblicklich die Wahl zwischen Kapitulation und Katastrophe heraufbeschworen. Diese letzte Entscheidung wurde vermieden. Die Führungen in Moskau und Washington hatten in den nuklearen Abgrund geblickt, aber nicht nur ihnen prägte sich ein, was sie dort sahen.

Der europäische Kontinent fiel in Erstarrung. Der politische Bewegungsspielraum für die nur gemeinsam lösbaren Ordnungsaufgaben war erschöpft. Die beiden Konfliktlager konzentrierten sich auf ihre eigenen Probleme, feindlich voneinander abgewandt und zugleich in aggressiver Polemik einander verhaftet. In West- wie in Osteuropa schritt der Aufbau schlagkräftiger Militärapparate voran, die furchteinflößenden Kernwaffen miteinbeziehend. In diesem Klima keimte die Neigung zum außenpolitischen Methodenwechsel, die Bereitschaft zur Entspannung. Ausschlaggebend war die doppelte Einsicht in die Grenzen der Steuerbarkeit des politischen Ost-West-Prozesses einerseits und in die verhängnisvolle Unwägbarkeit der sich selbst überlassenen Konfliktodynamik andererseits. Einen Methodenwechsel bedeutete der Übergang zur Entspannungspolitik deshalb, weil sich die Austragungsweisen, nicht die Inhalte des Konflikts änderten. Unter Entspannung, wie sie die so etikettierte Phase der europäischen Nachkriegsgeschichte charakterisiert, lässt sich die Form der Interessenvertretung in einem gegebenen Konfliktverhältnis verstehen, die sich kooperativer statt konfrontativer Strategien und Instrumente bedient. Die eigenen Ziele werden nicht mehr ausschließlich gegen den Widersacher bzw. zu dessen Lasten verfolgt, sondern vermehrt auch im Benehmen mit ihm. Entspannungspolitik heißt Gespräch, Verhandlung, Vereinbarung, Kompromiss und Konsens anstelle von Drohung, Druck und Zwang.

Irrig zu meinen wäre, in direkter Reaktion auf die amerikanisch-sowjetischen Machtproben in Mitteleuropa und vor der Küste Floridas sei unverzüglich zwischen West und Ost das alte Beziehungsmuster des Kalten Krieges umgeschlagen in jenes neue der Entspannung. Vielmehr vollzog sich der Trend-

wandel zaghaft, langwierig und voller Rückschläge. Lediglich auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle wirkten die neuen Impulse umgehend. Bereits im Sommer 1963 kam es zu den Abkommen über die Einrichtung einer direkten Nachrichtenverbindung zwischen Washington und Moskau („heißer Draht“) und über die Einstellung von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre. Dagegen benötigte der lange erörterte Nichtverbreitungsvertrag (NVV) noch Jahre bis zur Unterschriftsreife (Juli 1968) und erst im November 1969 begannen die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über die Begrenzung der strategischen Nuklearwaffen (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT).

Die Jahreszahl 1969 könnte dann auch am ehesten als Auftakt einer Phase der Nachkriegspolitik gelten, die mit dem Entspannungsbegriff zutreffend gekennzeichnet wäre, denn zwei wichtige Regierungswechsel, der Beginn der Nixon-Administration in Washington und der sozialliberalen Koalition in Bonn unter Willy Brandt, verdichteten die blocküberspannende Kommunikation bis zu einem Grad, der die Verhandlungspolitik eine Zeitlang zum dominierenden Element der Ost-West-Beziehungen machte. Diese Etappe erreichte 1975 mit der KSZE ihren auch protokollarisch auffälligen Höhepunkt. Neben der strategischen Rüstungskontrolle waren die Neue Ostpolitik der Bundesrepublik und die Ostverträge zum zweiten großen Entspannungsthema geworden. Die Abkommen von Moskau, Warschau und Prag gingen daraus ebenso hervor wie der Grundlagenvertrag mit der DDR und mittelbar auch das Viermächteabkommen über Berlin.

Das dritte Entspannungsthema war das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz. Es stellt das am längsten und ausführlichsten diskutierte Vorhaben dar und verband die größte Vielfalt an Erwartungen mit der geringsten Klarheit der Ziele. Zwar ließ sich vorstellen, welche Wirkungen eine europäische Staatenkonferenz zeitigen könnte, nicht aber welche Ergebnisse. Konkrete Fragen, auf die zwingende Antworten nur die Gesamtheit der europäischen Staatenfamilie geben konnte, drängten sich nicht auf – es sei denn, man hätte sich vorgenommen, die auf dem Gegeneinander der Bündnissysteme ruhende Sicherheitsordnung Europas auf vollständig neue Fundamente zu stellen. Eine so umstürzende Zielsetzung lag jedoch außerhalb der Intention aller maßgeblichen politischen Akteure sowohl im Westen wie im Osten. Hatte sich die Furcht vor der nuklearen Apokalypse nicht als machtvoll genug erwiesen, einen Minimalbegriff von Sicherheit zu gewährleisten? Dann war viel mehr als der Schutz der Abschreckungsmaschinerie vor technischen Defekten, Bedienungsfehlern und destabilisierenden Einflüssen nicht erforderlich. Den politischen Zusammenhalt unter den Verbündeten zu wahren, ein imposantes Maß an militärischer Stärke bereitzuhalten und den gemeinsamen Verteidigungswillen zu demonstrieren – das waren die Grundgebote des Sicherheitsverständnisses im geteilten Europa. Sie gerieten auch während der Zeit intensiver Ost-West-Kommunikation nicht ernsthaft ins Wanken. Unter den an Blockdisziplin gewöhnten Ein-Parteien-Regimen Osteuropas verstand sich dies von selbst, die westlichen Alliierten hingegen sahen sich

genötigt, der Gefahr auseinanderstrebender nationaler Ambitionen vorzubeugen, indem sie eigens ein Grundsatzdokument verabschiedeten, das die Prioritätenfolge von Verteidigungspolitik und Entspannungspolitik neu bekräftigte – den Harmel-Bericht von Dezember 1967.³

Motive und Interessen

Zu diesem Zeitpunkt führte die WVO bereits ihre auf Breitenwirkung bedachte Kampagne zur Einberufung einer gesamteuropäischen Staatenkonferenz. Als Plattform und Referenzdokument diente die im Juli 1966 verabschiedete Bukarester Deklaration des Politischen Beratenden Ausschusses der WVO.⁴ Darin liegt der Schwerpunkt zum einen auf politischen Forderungen nach Anerkennung der bestehenden Grenzen und der Auflösung der Blöcke, zum anderen auf der Einladung zu vermehrtem Handelsaustausch und wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Eher am Rande erwähnt werden Maßnahmen zur militärischen Entspannung, darunter der Abzug aller ausländischen Truppen von fremdem Staatsgebiet, die Verminderung der Streitkräfte beider deutscher Staaten, die Bildung atomwaffenfreier Zonen und die Einstellung des Überfliegens europäischen Territoriums bzw. des Anlaufens europäischer Häfen durch atomar bewaffnete Flugzeuge und Schiffe. Aus diesem Maßnahmenkatalog, der einseitig die Vorschlagenden begünstigt hätte, sprach allzu auffällig die propagandistische Absicht, um von irgendeiner westlichen Regierung als ernst gemeintes Verhandlungsangebot aufgefasst zu werden. Von der Verminderung der deutschen Streitkräfte wäre schon der gegebenen Größenordnung wegen an erster Stelle die Bundeswehr betroffen gewesen. Der vollständige Abzug ausländischer Truppen hätte die amerikanische Präsenz in Europa beendet. Indem es obendrein mit heftigen Anwürfen an die Adresse der USA und der Bundesrepublik durchsetzt war, bot das Dokument kaum Ansätze, einen aussichtsreichen Entspannungsdialo g zu eröffnen.

Die Bukarester Erklärung wurde im März 1969 vom Budapester Appell abgelöst,⁵ einem kürzeren und strafferen Schriftstück, gleichfalls auf Gipfel ebene der Warschauer Vertragsstaaten verabschiedet, das sich noch drängender für das östliche Konferenzprojekt verwandte, die antiwestlichen Anwürfe jedoch nicht wiederholte. Inzwischen war die Sowjetunion wegen der bewaffneten Intervention in der Tschechoslowakei und der gewaltsamen Unterdrückung des „Prager Frühlings“ europapolitisch in die Defensive geraten,

3 Vgl. Harmel-Bericht der Nordatlantikpakt-Organisation vom 14. Dezember 1967, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozess, 7. Aufl., Bonn 1990, S. 383-386.

4 Vgl. Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. Juli 1966 zur europäischen Sicherheit, Bukarest, 6. Juli 1966, in: Europa-Archiv 16/1966, S. D 414-D 424.

5 Vgl. Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrags an alle europäischen Länder vom 17. März 1969, Budapest, 17. März 1969, in: Europa-Archiv 7/1969, S. D 151-D 153.

während die NATO die durch den Austritt Frankreichs aus der militärischen Bündnisintegration verursachten Turbulenzen überwunden und politisch wieder Tritt gefasst hatte. Gleichwohl blieb das Misstrauen gegenüber dem aktualisierten Vorschlag wach. Denn auch das Budapester Dokument verhehlte nicht, dass die sowjetische Führung die europäische Sicherheitskonferenz nach wie vor als eine Zusammenkunft der Europäer verstanden wissen wollte, auf der außereuropäische Mächte überflüssig wären, was die Vereinigten Staaten ausgeschlossen, die Sowjetunion jedoch einbezogen hätte.

Die politische Öffentlichkeit des Westens teilte die Zurückhaltung der meisten Regierungen gegenüber einer europäischen Sicherheitskonferenz überwiegend nicht. Bei den sozialdemokratischen Parteien und den liberalen Medien, in den Kirchen und in den Gewerkschaften sowie bei der Friedens- und Abrüstungsbewegung fand das Projekt Anklang. Die optimistischen Erwartungen trugen teils idealistische, teils pragmatische Züge. Eine gewisse Suggestivität übte die verbreitete Formel einer europäischen Friedensordnung aus, die der Umschreibung des langfristigen Ziels von Entspannung diente,⁶ wengleich wenig dafür sprach, dass schon diplomatisches Konferieren allein das Feindschaftsverhältnis der beiden ideologischen Lager in Europa überwinden könnte. Aber die positive, Verständnis und Verständigung fördernde Funktion eines institutionalisierten Dialogs wurde von allen Befürwortern der Konferenzidee unterstellt. Musste nicht bereits der Entschluss zum Verhandeln ein Mindestmaß an Kompromissbereitschaft erzeugen? Und war nicht Reden friedentiftender als Rüsten? Dass es zunächst nur darum gehen konnte, die Konfliktparteien miteinander ins Gespräch zu bringen, begrenzte den Erwartungsrahmen vorerst auf deklaratorische Resultate.

Wer in Europa hatte Interesse an deklaratorischer Politik? Die östliche Seite jedenfalls mehr als die westliche. Eine Deklaration bestätigt in der Regel, ungeachtet ihres Inhalts, die bestehende Realität. Eine Vereinbarung substanzieller Art hingegen verändert die Realität, fügt ihr zumindest neue Elemente hinzu. An einer förmlichen Bestätigung des Status quo in Europa lag dem Osten, an dessen Veränderung dem Westen. Der Zusammentritt einer gesamteuropäischen Konferenz würde die vertretenen Staaten als souveräne Teilnehmer gleichen Rechts mit eigener Gebietshoheit in *de facto* anerkannten Grenzen ausweisen. Dieser demonstrative Akt musste aus östlicher Sicht bereits als Konferenzerfolg gelten, selbst wenn die Verhandlungen nichts weiter hervorbringen sollten als Grundsatzserklärungen und Absichtsbekundungen. Auf die internationale Anerkennung der politischen Ordnung Osteuropas, einschließlich der Anerkennung der Eigenstaatlichkeit der DDR, hatte die Sowjetunion lange hingearbeitet. Diese Anerkennung sollte Moskau die Bestätigung auch der eigenen Hegemonialstellung verschaffen. Wenn sich die Konferenz in weitere Vorteile ummünzen ließe, z.B. westlicher Unter-

6 Auch die NATO machte sich den Begriff zu Eigen und übernahm ihn in den Harmel-Bericht, Ziffer 9: „Das höchste politische Ziel der Allianz ist es, eine gerechte und dauernde Friedensordnung in Europa (...) zu erreichen.“ Harmel-Bericht, a.a.O. (Anm. 3), S. 385.

stützung zur Modernisierung der sowjetischen Volkswirtschaft den Weg zu ebnen, so lag darin nur ein zusätzliches Motiv, das Projekt voranzutreiben. Alles, was die Sicherheitskonferenz für das sozialistische Lager attraktiv machte, sprach aus westlicher Sicht gegen sie. Es gab kein Thema von politischem Interesse, das auf die Tagesordnung des Spannungsdialogs gehört hätte und über das zugleich mit Delegationen aus Liechtenstein oder San Marino zu sprechen gewesen wäre. Den Triumph eines protokollarisch glanzvollen Auftritts vor den Augen der Weltöffentlichkeit als Gleiche unter Gleichen wollte man in den westlichen Hauptstädten den politischen Führern Osteuropas gerade vorenthalten. Die Landkarte dieses Teils des Kontinents war das Ergebnis des Sieges der Roten Armee im Zweiten Weltkrieg und die dortigen Regime die Folge erzwungener Anpassung an das sowjetische System. Seit den Anfängen des Kalten Krieges hatte die westliche Politik alles darangesetzt, den eingetretenen Zustand als vorläufig, un abgeschlossen und revidierbar erscheinen zu lassen. Sie wollte jetzt nicht dem Eindruck Vorschub leisten, sie sei es selbst, die ein notgedrungen geduldetes Provisorium festschreibe. Insofern stand sie vor der Wahl, „eine Konferenz zunächst zu verhindern, sie zu überstehen oder sie im eigenen Interesse zu organisieren“.⁷ Was aber war das eigene Interesse?

Wenn Entspannung, wie es die konservative Lesart des Begriffs wollte, die Beseitigung der Spannungsursachen bedeutete, so wäre z.B. die Beendigung der Teilung Deutschlands ein gegebener Verhandlungsgegenstand gewesen. Jedoch herrschte unter den Hauptalliierten der Bundesrepublik längst stillschweigendes Einvernehmen, die Lösung der deutschen Frage nicht mehr, wie in den fünfziger Jahren, zur Vorbedingung verbesserter Ost-West-Beziehungen zu machen. Die Bundesregierung war spätestens seit dem Koalitionswechsel von 1969 ihrerseits entschlossen, die Verfolgung eigener ostpolitischer Anliegen nicht an deutschlandpolitischen Forderungen scheitern zu lassen, auf deren Durchsetzung keinerlei Aussicht bestand. So blieb tatsächlich für die Sicherheitskonferenz, der man sich schon aus innenpolitischen Erwägungen nicht auf Dauer entziehen zu können glaubte, keine andere Ausgangsbasis als der Status quo, dessen symbolische Bestätigung in Kauf genommen werden musste, der aber wenigstens nicht, so der Wunsch der Bundesregierung, mit den Weihen einer quasi-friedensvertraglichen Endgültigkeit versehen werden sollte. Sich nicht auseinanderdividieren zu lassen, mit abgestimmten Positionen geschlossen aufzutreten und die Initiative am Verhandlungstisch zu gewinnen, das waren die Vorsätze der westlichen Teilnehmerländer am Vorabend der Konferenz. Für diejenigen unter ihnen, die weder spezifisch nationale Belange einzubringen hatten noch über besondere Zu-

7 Uwe Nerlich, Die Interessenlage der Bundesrepublik: Bezugsrahmen und Beurteilungselemente, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970, S. 85-99, hier: S. 99. Fast identisch spricht Wilhelm Grewe von einem westlichen Interesse, „die europäische Sicherheitskonferenz abzuwenden, aufzuhalten oder doch auf einen Weg zu bringen, der den Zielen des Westens entsprach“. Wilhelm G. Grewe, Rückblenden, Berlin 1979, S. 674.

ständigkeiten verfügten (wie Großbritannien und Frankreich bezüglich Berlins) und die deshalb im Ost-West-Dialog noch nicht zu Wort gekommen waren, bot sich nun Gelegenheit, als Mitwirkende am Entspannungsfortschritt ebenfalls in Erscheinung zu treten. „Multilateralisierung der Entspannungspolitik“ war das sinnstiftende Stichwort, das jedem etwas bot und westliche Zweifel am Nutzen der Veranstaltung zerstreute.

Konferenzgeschichte: Etappen und Arbeitsweise

Auf Einladung der finnischen Regierung begannen am 22. November 1972 in Helsinki multilaterale Gespräche zur Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schon die Namensgebung trug einer westlichen Vorbedingung Rechnung: Der Verhandlungsgegenstand war die Sicherheit in Europa, nicht die europäische Sicherheit, so dass die Teilnahme der USA und Kanadas keiner weiteren Begründung mehr bedurfte. Auch die zweite westliche Forderung, die parallele Vorbereitung von Verhandlungen über die Reduzierung konventioneller Streitkräfte in Mitteleuropa (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR),⁸ hatte die Sowjetunion akzeptiert. Darüber begannen gesonderte Gespräche Ende Januar 1973 in Wien. Drittens hatten die NATO-Staaten ihre Bereitschaft, in KSZE-Konsultationen einzutreten, vom günstigen Verlauf der übrigen Ost-West-Verhandlungen abhängig gemacht. Inzwischen waren die deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Verträge von Moskau und Warschau ratifiziert, das Viermächteabkommen über Berlin unterzeichnet, der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR paraphiert und die erste Runde der amerikanisch-sowjetischen SALT-Verhandlungen mit einem ersten Vertragsschluss beendet. Der Erfüllung der vierten westlichen Bedingung schließlich, die Konferenz nicht unmittelbar zu beginnen, sondern thematisch und prozedural gründlich vorzubereiten, diente die Sondierungsphase in Helsinki. Es sollte dem Risiko vorgebeugt werden, ein prestigeträchtiges Vorhaben in Szene zu setzen, ohne absehen zu können, ob es Erfolg haben würde.

Rechnet man diese Vorverhandlungen hinzu, was der Form nach nicht, wohl aber sachlich begründet ist, so war die KSZE ein vierstufiger Konferenzprozess mit zwei intensiven mehrmonatigen Arbeitsphasen und je einem zeremoniellen Abschluss. Die vorbereitenden Gespräche dauerten sechseinhalb Monate und erbrachten Einvernehmen über die Beratungsthemen, die Konferenzgliederung, die Arbeitsorganisation und die Verfahrensregeln. Auf die Festlegung einer Tagesordnung wurde verzichtet, dafür wurden jedoch konkrete Beratungsmandate erteilt, die bereits sehr ins Detail gingen und die Dreiteilung der Verhandlungsmaterie in die sogenannten „Körbe“ vorprägten:

8 Vgl. Reinhard Mutz (Hrsg.), Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (MBFR) – Chronik, Glossar, Dokumentation, Bibliographie 1973-1982, Baden-Baden 1983.

Fragen der Sicherheit (Korb I), Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft (Korb II) und Kooperation im humanitären Bereich (Korb III). Die wichtigste Verfahrensregel betraf das Konsensprinzip: Ein Beschluss galt als gefasst, wenn ihm kein Teilnehmerstaat widersprach. Die insgesamt 96 Ziffern umfassenden „Schlussempfehlungen“ der Helsinki-Konsultationen wurden am 7. Juli 1973 von den Außenministern der teilnehmenden Länder verabschiedet.⁹ Zugleich war damit die Hauptkonferenz eröffnet.

Die zweite Arbeitsphase gestaltete sich organisatorisch aufwändiger und zäher in der Durchführung. Sie begann am 18. September 1973 in Genf. Alle europäischen Staaten, außer Albanien, nahmen daran teil, dazu die USA und Kanada. Vollzählig versammelt waren die NATO mit ihren 15 und die WVO mit ihren sieben Mitgliedern, die Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen (N+N) umfasste 13 Länder, darunter den Vatikan.

Obleich die Schlussempfehlungen der Vorkonferenz den Beratungsstoff bereits stark aufgegliedert hatten, handelte es sich doch erst um nicht mehr als eine Sammlung von Überschriften, die Stück für Stück mit Inhalt zu füllen waren. Jede Formulierung musste für jede der vertretenen Staatengruppen annehmbar sein, zugleich aber auch für jede einzelne nationale Delegation. Dafür wurden in 22 Konferenzmonaten fünf Verhandlungsrunden mit 2.341 offiziellen Sitzungen benötigt.¹⁰ Für jeden der drei „Körbe“ war eine gesonderte Kommission mit weiteren Unterkommissionen zuständig. Da Kompromisse nicht nur innerhalb der drei Körbe, sondern auch zwischen ihnen ausgehandelt werden mussten, hatte der Koordinationsausschuss, der als Leitungsgremium fungierte und aus den Delegationschefs im Rang von Botschaftern bestand, ebenfalls praktische Verhandlungsarbeit zu leisten. Das Ergebnis der Bemühungen war die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Sie wurde am 1. August 1975 in Helsinki in feierlichem Rahmen und unter außergewöhnlich großer Anteilnahme der internationalen Öffentlichkeit von den Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten unterzeichnet.

Die Schlussakte von Helsinki

Was ist die Schlussakte der KSZE und was enthält sie? Es handelt sich um ein umfängliches, verschachtelt gebautes und gewunden formuliertes Dokument, in dem Präambeln und operative Bestimmungen einander ablösen. Die Grobgliederung in die Komplexe Sicherheit, Wirtschaft und humanitäre Belange wurde beibehalten. Sie bilden die drei Hauptteile des Dokuments, die

9 Vgl. Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.0.

10 Vgl. Zum Entscheidungsprozess der KSZE, 1969-1975/78, in: Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Analyse und Dokumentation 1973-1978, Bd. 2, Köln 1978, S. 493-523, hier: S. 519.

sich jedoch in ihrer Systematik und Diktion unterscheiden. Der erste Korb, Fragen der Sicherheit in Europa betreffend, besteht im Wesentlichen aus einer Erklärung über die Prinzipien, „die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten“ – zehn an der Zahl, deshalb auch häufig als „Dekalog“ bezeichnet. Diese Erklärung macht gleichsam den „statischen“ Teil der Schlussakte aus. Sie enthält Verhaltensregeln, die grundsätzlich und unbefristet gelten sollen und die zu achten und zu befolgen sich jeder Unterzeichnerstaat verpflichtet. In den „dynamischen“ Teilen des Dokuments, den Körben zwei und drei, sind die Gebiete benannt, auf denen die zwischenstaatliche und zwi-schengesellschaftliche Zusammenarbeit in Europa entwickelt werden soll. Das Kooperationsfeld Wirtschaft ist aufgefächert in die Segmente Handel, industrielle Kooperation, Wissenschaft und Technik, Umwelt, Verkehr und Touristik. Zum humanitären Bereich zählen menschliche (d.h. individuelle) Kontakte, Information, Kultur und Bildung. Die weitschweifigen Formulierungen umschreiben sowohl die Ziele als auch mögliche Formen und Methoden der beabsichtigten Zusammenarbeit.

Dem Prinzipienkatalog angefügt ist ein Dokument, das einen neuen Begriff in die Diskussion einführt: vertrauensbildende Maßnahmen. Gemeint sind die vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern und der gegenseitige Austausch von Manöverbeobachtern, beides auf freiwilliger Grundlage. In diesen wenigen Bestimmungen erschöpfen sich die Aussagen der Schlussakte über militärische Sicherheitsvorkehrungen. Ein weiteres, zwischen dem zweiten und dem dritten Korb platziertes Teildokument widmet sich in einigen allgemeinen Wendungen Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum. Es sollte die südeuropäischen Teilnehmerstaaten zufriedenstellen, die auf eine Einbindung auch der afrikanischen Mittelmeeranrainer in den KSZE-Prozess gedrängt hatten. Schließlich findet sich im Schlussteil des Dokuments der unscheinbare, aber höchst bedeutungsvolle Satz: „Der Text der vorliegenden Schlussakte wird in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht, der ihn so umfassend wie möglich verbreitet und bekanntmacht.“¹¹

Vergleicht man das Resultat der Konferenz mit den Intentionen, die beiderseits der Systemgrenze ursprünglich damit verbunden waren, so kommt es insgesamt den westlichen Erwartungen näher als den östlichen. Die sozialistischen Staaten hätten ein knappes Abschlussdokument bevorzugt mit eindeutig die bestehende Mächteordnung bekräftigenden Festlegungen und einer zu schaffenden gesamteuropäischen Einrichtung als Aufsichtsorgan. Dagegen zielten die westlichen Vorstellungen auf möglichst wenig Institutionalisierung und möglichst viele Ebenen des Austauschs und der Kommunikation zwischen West und Ost. Schon die Länge und thematische Vielfalt der Schlussakte, vor allem aber die Einfügung des dritten Korbes, der sich die östlichen Teilnehmer erfolglos widersetzt hatten, bestätigten diese Linie. Gleichwohl überwog bei der Sowjetunion und ihren Partnern eine Interpreta-

11 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 75 bzw. S. 81.

tion des Resultats von Helsinki, die den Prinzipienkatalog des ersten Korbes in den Vordergrund rückte und dessen Billigung durch ein gesamteuropäisches Forum auf höchster protokollarischer Ebene als einen Akt wertete, der die als Ergebnis des Zweiten Weltkriegs entstandenen Realitäten in Europa definitiv besiegelte. So konstatiert eine DDR-Publikation zum Ergebnis der KSZE: „Mit der Vereinbarung dieser Prinzipien wird endgültig die politische Grundfrage des territorialen Status quo in Europa gelöst, auf multilateraler Ebene politisch und völkerrechtlich die Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen fixiert, und es werden die Prinzipien der friedlichen Koexistenz gesamteuropäisch verankert.“¹² Mindestens drei Komponenten dieser Deutung halten einer Überprüfung am Text des Helsinki-Dekalogs nicht stand: die der Endgültigkeit und der Völkerrechtsverbindlichkeit der Prinzipien sowie des Koexistenz-Charakters der künftigen Staatenbeziehungen in Europa.

Von der Endgültigkeit des territorialen Status kann insofern keine Rede sein, als die Grenzen aller Staaten in Europa zwar für unverletzlich erklärt werden (Prinzip III), was einen gewaltsamen Anschlag auf bestehende Staatsgrenzen verbietet, gleichzeitig aber auch für veränderbar, nämlich durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung (Prinzip I).

Die Schlussakte insgesamt und folglich auch die Prinzipienklärung, mit der sie beginnt, haben kein neues Völkerrecht geschaffen. Sie wurden weder von den nationalen Parlamenten ratifiziert noch beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt, wie es Artikel 102 der VN-Charta vorschreibt, würde es sich um ein internationales Abkommen handeln. Sie enthalten lediglich Feststellungen, Willens- und Absichtsbekundungen. Sie sind kein internationaler Vertrag, sondern eine gemeinsame Deklaration. Sie binden die Unterzeichner politisch, nicht rechtlich.

Dass die in Helsinki vereinbarten Grundsätze keine Prinzipien friedlicher Koexistenz sein können, stellt die Einleitungsklausel des Katalogs klar. Dort erklären die KSZE-Staaten, sich von diesen Prinzipien in ihren Beziehungen „zu allen anderen Teilnehmerstaaten“ leiten lassen zu wollen, „ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Systeme“. Die Grundsätze friedlicher Koexistenz hingegen galten nach der kommunistischen Außenpolitiklehre für die Beziehungen zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Innerhalb des eigenen Lagers durfte nach anderen Prinzipien verfahren werden, z.B. dem der Breschnew-Doktrin, die von einer im Binnenverhältnis begrenzten Souveränität sozialistischer Staaten ausging. Dieser Aufspaltung in ein inter- und ein intrasystemares Völkerrecht wollte die Allgemeingültigkeitsklausel des Helsinki-Katalogs gerade entgegenwirken.¹³

12 Werner Hänisch/Dieter Vogl, Helsinki – Ergebnisse und Perspektiven, Berlin 1977, S. 25.

13 Zum westlichen, insbesondere bundesrepublikanischen Verständnis der Helsinki-Grundsätze vgl. Klaus Blech, Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte, in: Europa-Archiv 8/1976, S. 257-270.

Die Gipfelzeremonie von Helsinki anlässlich der Unterzeichnung der Schlussakte der KSZE war ein Ereignis, das den politischen Ost-West-Alltag auffällig überhöhte. Der amerikanische Präsident und der Führer der Sowjetmacht an einem Tisch, umgeben von den Regierungschefs des Westens und des Ostens, inmitten ihrer Kollegen aus dem sonst wenig beachteten „dritten Europa“ – das hatte es nie zuvor gegeben. Der Vorgang an sich suggerierte ein Bild der Eintracht und des Wohlwollens. Der Eindruck eilte der Wirklichkeit voraus. Ein Blick in das Gipfeldokument vermochte darüber aufzuklären. Denn mit ihrer Unterschrift beurkundeten die versammelten Repräsentanten ihrer Staaten nicht den schon erreichten Zustand der Annäherung und der Verständigung, sondern eine Sammlung ehrgeiziger Vorsätze und Versprechungen, einen Wechsel auf die Zukunft. Wie dieser einzulösen sei, war nur vage angedeutet.

Für ihre Beschlüsse hatte die Akte drei Ebenen der Umsetzung vorgesehen, die unilaterale Ebene einzelstaatlicher Maßnahmen, die bilaterale Ebene zwischenstaatlicher Verhandlungen und Vereinbarungen und die multilaterale Ebene des Zusammenwirkens aller Teilnehmerstaaten.¹⁴ Auf der letzten Ebene war der Rahmen des weiteren Vorgehens grob abgesteckt, indem Zusammenkünfte von Regierungsvertretern bzw. Experten in Aussicht genommen wurden, um die Ausführung der Verabredungen zu prüfen und mögliche weitere Absprachen zu erörtern. Nur für ein erstes Folgetreffen wurden Zeit und Ort festgelegt. Zwischen der KSZE als einer einmaligen Veranstaltung und einer kontinuierlichen Fortführung der Kommunikation blieben damit zunächst fast alle Optionen offen. In der Folgezeit ließen alle drei beteiligten Staatengruppen, wenngleich aus unterschiedlichen Motiven, ihr Interesse erkennen, den einmal geknüpften Gesprächsfaden nicht wieder abreißen zu lassen. Daraus entwickelte sich das Muster des KSZE-Prozesses als lose Folge von Anschlussveranstaltungen, darunter bis zum Ende des Systemkonflikts insgesamt drei reguläre Nachfolgetreffen (Belgrad 1977/78, Madrid 1980-1983, Wien 1986-1989) und eine Vielzahl themenspezifischer Verhandlungen, Expertentreffen, Seminare, Symposien und Foren.

Die stattliche Liste an Aktivitäten wäre bei Einschluss der mehrwöchigen Vorbereitungstreffen, die den meisten Veranstaltungen vorausgingen, noch wesentlich umfangreicher ausgefallen, aber das besagt wenig über den politischen Ertrag des KSZE-Folgeprozesses. Ein bestimmtes Klima war nötig gewesen, die Konferenzidee keimen zu lassen; es hätte andauern müssen, sollte sie Früchte tragen. Das Jahr 1975 brachte den Höhepunkt der Entspannungsära und zugleich die Vorboten des Abschwungs. In Vietnam mussten die letzten Amerikaner fluchtartig das Land verlassen, in Angola und ab 1977 auch in Äthiopien intervenierten kubanische Truppen mit sowjetischen Waf-

14 Vgl. den Abschnitt „Folgen der Konferenz“, in: Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 73-75 bzw. S. 80-81.

fen. Die Debatte über die Teilbarkeit oder Unteilbarkeit der Entspannung hob an. Das Jahrzehnt der Verhandlungen und Verträge endete mit dem NATO-Doppelbeschluss, dem Scheitern des zweiten SALT-Abkommens und dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan. Im Zyklus der Ost-West-Beziehungen wurde die zweite Hälfte der siebziger Jahre zu einer Phase der Abkühlung, die erste der achtziger Jahre zu einer Phase der Vereisung. Es hätte verwundert, wäre der Klimaumschwung nicht auch auf der Bühne der KSZE spürbar geworden. Die erste Folgekonferenz in Belgrad blieb ohne Ergebnis, die zweite in Madrid rettete nur eine Unterbrechung von neun Monaten. Der größte Erfolg, den ein KSZE-Projekt hervorbrachte, die Stockholmer Vereinbarung über militärische Vertrauensbildung in Europa vom September 1986,¹⁵ fiel schon in eine andere Zeit. Michail Gorbatschows „Neues Denken“ hatte die sowjetische Außenpolitik verändert.

Bilanz: Erfolge und Defizite

Die Hauptschwierigkeit politischer Wirkungsanalyse besteht in der methodisch hinreichend zuverlässigen Identifizierung von Ursachen und Folgen. Im Fall der KSZE spitzt sich das Problem noch zu. Aus sich allein heraus konnte die multilaterale Konferenzdiplomatie überhaupt nichts bewirken. Jede ihrer Empfehlungen bedurfte zusätzlicher Entscheidungen der Regierungen, um in die Praxis umgesetzt zu werden. Unterblieben solche Entscheidungen, mögen andere Gründe ausschlaggebend gewesen sein als diejenigen, die es den Teilnehmerstaaten zweckmäßig erscheinen ließen, entsprechenden Empfehlungen im KSZE-Kontext dennoch zuzustimmen. Wurden andererseits KSZE-Initiativen realisiert, spricht daraus nicht notwendigerweise die Effizienz des gesamteuropäischen Forums. Es konnte sich ebenso gut um Vorhaben handeln, die so nachdrücklich im Interesse der Teilnehmerstaaten lagen, dass sie auch ohne Anregungen durch die KSZE verwirklicht worden wären. Erfolge politischer Kooperation in Europa sind also nicht automatisch das Verdienst der KSZE, so wenig wie andererseits Kooperationsmängel ein Versagen der KSZE belegen. Eine Konferenzbilanz muss sich folglich darauf beschränken, festzustellen, in welchem Ausmaß KSZE-Zielsetzungen Wirklichkeit wurden. Die Kausalitätsfrage bleibt davon unberührt. Außerdem lässt sich beurteilen, ob und inwieweit der generelle Problemlösungszugang, den die KSZE wählte, als sachlich angemessen und funktional im Sinne der vorgegebenen Zielsetzung gelten kann.

Die Prinzipienklärung der Schlussakte von Helsinki hat in der Zeit ihrer Ausarbeitung wesentlich mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen als während des anschließenden Folgeprozesses. Das zentrale Postulat war das Ge-

15 Vgl. Dokument der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), Stockholm, 19. September 1986, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.1, auch unter: <http://www.osce.org/de/fsc/41240>.

waltverbot. Es ist bis zum Ende der Systemkonfrontation nicht verletzt worden. Allerdings gab es dafür zwischen den Konfliktlagern handfestere Garantien als die wechselseitige Willensbekundung. Aber auch innerhalb der Staatengruppierungen ist nach 1975 bis zum Ende des Ost-West-Konflikts keine Gesellschaft mehr Opfer militärischer Intervention geworden, eine Besorgnis, die immerhin seit Sommer 1980 erneut für Monate das Ost-West-Verhältnis belastete, als sich die Prager Ereignisse von 1968 in Warschau zu wiederholen drohten.

Als übertrieben erweist sich im Rückblick das zähe Insistieren bei der Abfassung der Prinzipienklärung auf bestimmten Formulierungen, die jegliche Änderung des Mächtegefüges in Europa erschweren oder begünstigen sollten. Die geschichtlichen Kräfte weder der Beharrung noch des Wandels haben sich daran gestört. Ein illustratives Beispiel liefert der Passus über das innere Selbstbestimmungsrecht. Der westliche Vorschlag hatte gelautet, jedem Staat sollte erlaubt sein, sein politisches System frei zu wählen, zu entwickeln und zu ändern.¹⁶ Den Begriff „zu ändern“ mochten die sowjetischen Unterhändler nicht akzeptieren. Es fehlt in der Schlussakte, was die Gesellschaften in Osteuropa, als die Stunde gekommen war, nicht hinderte, zu verfahren als stünde es dort.

Am weitesten hinter den Erwartungen aller Beteiligten zurückgeblieben ist die KSZE auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dieser Bereich schien sich als geeignetes Kooperationsfeld geradezu anzubieten, versprach eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost doch am ehesten die entspannungspolitisch erwünschte Gegenseitigkeit von Vorteil und Nutzen. Zudem befand sich der Austausch noch auf einem so niedrigen Niveau, dass mit erheblichen Steigerungen gerechnet werden konnte.¹⁷ Jedoch trat das Gegenteil ein. Erreichte der Ost-West-Handel Ende der sechziger und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zweistellige Zuwachsraten, so flachte die Kurve seit 1975 ab und entwickelte sich Anfang der achtziger Jahre sogar rückläufig. Im KSZE-Jahr 1975 betrug der Anteil der OECD-Länder, der wichtigsten westlichen Industriestaaten, am Außenhandel des RGW knapp ein Drittel und sank bis 1988 auf unter ein Fünftel. Umgekehrt verringerte sich der RGW-Anteil am Außenhandel der OECD-Mitglieder von annähernd vier auf rund zweieinhalb Prozent. Für die westlichen KSZE-Staaten ließ dieser Trend den Osthandel vollends zu einer auch politisch marginalen Größe verkümmern.

Trotz der Parallelität von sich verschlechternden politischen und schrumpfenden wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West und Ost waren die Gründe für die Verringerung des Handelsaustauschs primär ökonomischer Natur. Die Verschiedenartigkeit der Wirtschaftssysteme, die Ungleichheit des

16 Vgl. Karl E. Birnbaum, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Eine Zwischenbilanz der Genfer Kommissionsphase, Bonn 1974, S. 24.

17 Vgl. Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Klaus Schröder, Perspektiven der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, in: Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Dirk Sager (Hrsg.), Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bonn 1988, S. 321-333.

Warenangebots mit verarbeiteten Industrieerzeugnissen und Investitionsgütern hier und Rohstoffen dort, als Folge davon Devisenverknappung und wachsende Verschuldung Osteuropas setzten der Ausweitung der intersystemaren Wirtschaftskooperation strukturelle Schranken. Hinzu kamen als komplementäre Faktoren die Einflüsse einer restriktiven westlichen Ostwirtschaftspolitik. Die umfassenden Beschränkungen des Technologieexports in kommunistische Länder (CoCom-Liste) wurden erst ab 1987 behutsam gelockert. In den frühen achtziger Jahren standen Boykott- und Embargomaßnahmen als mögliche Hebel gegen die sowjetische Militärrüstung hoch im Kurs. Insgesamt brachte der zweite Korb der KSZE-Agenda nicht die erhofften Impulse für Fortschritte der politischen Entspannung in Europa.

Auf die Habenseite der Konferenzbilanz gehört der Verhandlungsertrag über die Erhöhung der militärischen Transparenz in Europa. Die vertrauensbildenden Maßnahmen, ursprünglich aus Verlegenheit in die Schlussakte gelangt, um dem Eindruck entgegenzuwirken, das Konferenzprojekt mit dem anspruchsvollen Titelbegriff „Sicherheit“ ignoriere vollständig die militärische Dimension des Sicherheitsproblems, standen lange Zeit im Hintergrund des KSZE-Prozesses. Auf Bertreiben Frankreichs, zunehmend unterstützt durch die Bundesrepublik, war der Westen mit der Absicht in das Madrider Folgetreffen gegangen, die östliche Seite für das Mandat einer Sonderkonferenz über neue und zusätzliche transparenzfördernde Absprachen zu gewinnen, die im Unterschied zu den dürftigen Vereinbarungen von 1975 militärisch bedeutsam, politisch verbindlich, angemessen verifizierbar und in ganz Europa gültig sein sollten. Die Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), die daraus hervorging, stellt ein bemerkenswertes Kapitel west-östlicher Rüstungskontrolldiplomatie dar. Begonnen im Januar 1984, im eiskalten Klima des Raketenstreits, traten die Gespräche zweieinhalb Jahre lang fast auf der Stelle, bis der Stoff endlich in nur zwei Monaten abschließend verhandelt werden konnte. Das vereinbarte Schlussdokument vom September 1986 enthält so gut wie ausschließlich die Vorschläge des Westens – eine Hommage Gorbatschows an das Prinzip militärischer Glasnost.

Mit Abrüstung hatte die Übereinkunft entgegen dem Konferenznamen zwar nichts zu tun, aber sie legte den Grundstein für ein flächendeckendes Netz europaweit zugänglicher Informationen über sicherheitsrelevante militärische Aktivitäten. Dazu gehörten die Ankündigungspflicht für Manöver und größere Truppenbewegungen, die obligatorische Einladung von Beobachtern und die Verpflichtung jedes Teilnehmerstaates, jährlich bis zu drei Inspektionen auf seinem Territorium zuzulassen. Nach üblicher KSZE-Praxis hatte die Vereinbarung nicht die Form eines völkerrechtlichen Abkommens, sondern beruhte auf gegenseitiger Selbstverpflichtung. Sie wurde ungeachtet dessen ohne schwerwiegende Beanstandungen implementiert. Bereits im ersten Anwendungsjahr überstieg die Zahl der Einladungen westlicher Manöverbeobachter in Warschauer Vertragsstaaten diejenige des gesamten vorausgegan-

nen Jahrzehnts nach den unverbindlichen Bestimmungen der Helsinki-Schlussakte von 1975. Das Wiener Dokument (WD) vom November 1990 baute den Informationsteil des Regelwerks weiter aus.¹⁸ Langfristig besteht die Zielsetzung eines umfassenden Informations- und Inspektionssystems darin, einen Zustand herbeizuführen, der keinem Land mehr ermöglicht, verdeckte Kriegsvorbereitungen zu treffen, sowenig wie ihm bedrohliche Vorhaben anderer verborgen bleiben. Der Zuwachs an militärischer Transparenz und Berechenbarkeit in Europa kam seinerzeit allen KSZE-Staaten zugute. Er dürfte, da kooperativ statt konfrontativ erzeugt, ein nicht zuletzt psychologisch wirksamer Sicherheitsfaktor gewesen sein.

Wahrscheinlich ist der KSZE-Prozess mit einer Auflistung realer Transaktionen zwischen den Teilnehmerstaaten nur unvollständig bilanziert. Jenseits der politischen und diplomatischen Geschäftigkeit bildete sich eine Sphäre informeller zwischengesellschaftlicher Öffentlichkeit, die es unter der sprachlosen Abschottung der fünfziger und sechziger Jahre nicht gegeben hatte. Außer Regierungsvertretern kommunizierten auch Journalisten, Wissenschaftler, Künstler, Angehörige verschiedenster Berufe über Gegenstände ihres Interesses und ihrer Lebenswelten und diskutierten damit zugleich das Thema Europa – ob immer in der Absicht wachsender Verständigung, steht dahin, wohl aber stets mit dem Ergebnis vermehrten Wissens und geschärften Bewusstseins. Die Förderung des Dialogs, auch des kontroversen Dialogs, kann als eine wichtige mittelbare Konferenzfolge gewertet werden.

Die asymmetrische Entspannung

Das Dilemma der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bestand darin, ihr Anliegen unter einen Leitbegriff gestellt zu haben, der nie ausreichend geklärt, geschweige denn abschließend definiert worden war. Stets widerstritten zwei typologisch unterschiedliche Auffassungen einer problemangemessenen Politik der Entspannung. Die eine Politik strebt nach Interessenausgleich und Verständigung auf der Grundlage bestehender Verhältnisse. Ihre Lösungsansätze sollen sowohl hinsichtlich Leistung und Gegenleistung ausgewogen sein als auch auf qualitativ gleichartigen Konzessionen beruhen (symmetrische Entspannung). Die andere Politik will Spannungsminderung dadurch bewirken, dass sie ihr Gegenüber zur einseitigen Veränderung bzw. Aufgabe von Einstellungen zu bewegen sucht (asymmetrische Entspannung). Die eine Politik setzt auf den gegenseitigen Vorteil, die andere misst Fortschritt am Maßstab eigener Ziele. Die eine ist zu politischen Kompromissen bereit, die andere allenfalls zu materiellen Anreizen. Von Beginn an krankte die KSZE an der Ambivalenz des zugrundeliegenden Entspannungsverständnisses. Die Folge davon war, dass die Konsolidierung der eu-

18 Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 17. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.2.

ropäischen Sicherheit nach einem halbherzigen Plan und mit widersprüchlichen Mitteln begonnen wurde. Der erste Mangel geht auf das Konto des Ostens, den zweiten verantwortet der Westen.

Halbherzig war der Plan, weil er sich auf einen schmalen Ausschnitt nötiger und möglicher Maßnahmen beschränkte. Natürlich zählt der Prinzipienkatalog der Schlussakte von Helsinki erschöpfend auf, was geschehen musste, sollten ein Krieg in Europa ausgeschlossen und die Sicherheit der Unterzeichnerstaaten verlässlich verbürgt werden. Besonders die ersten fünf Prinzipien lassen an Klarheit nichts zu wünschen übrig: Souveränität, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Streitbeilegung – mehr als die buchstabengetreue Einhaltung dieser Grundsätze ist nicht erforderlich, um den äußeren Frieden zu wahren. Aber die Feierlichkeit gegebener Versprechen schützt nicht vor der Versuchung, sie bei günstiger Gelegenheit zu brechen, noch schafft sie Gewissheit, dass Worte und Taten stets übereinstimmen. Deshalb hätte es nahegelegen, die Verkündung von Sicherheitsprinzipien durch praktische Sicherheitsmaßnahmen abzustützen, und welches Vorhaben wäre dazu geeigneter gewesen, als das dem Kalten Krieg entstammende Übermaß an Streitkräften, Waffen und Rüstungen in Europa gemeinsam abzutragen? Dies war der Ausgangsvorschlag der NATO, dem die östlichen Staaten nicht folgen mochten, wohl ahnend, dass dann der Konferenzabschluss in unbestimmte Ferne rücken würde. So kam es zu den getrennten Beratungen über die Sicherheitsdeklaration und die Truppenreduzierung mit dem Ergebnis, dass die Schlussakte der KSZE längst ein Stück Zeitgeschichte darstellte, als die in das Wiener MBFR-Projekt ausgelagerten Abrüstungsgespräche noch immer nicht über den Sachstand hinaus gediehen waren, auf dem sie begonnen wurden.

Widersprüchlich waren die Mittel, die das Helsinki-Manifest als Sicherheitsgaranten vorsah, weil sie eine gravierende Unstimmigkeit aufwiesen. Das siebte Prinzip mahnt die Teilnehmerstaaten zur Achtung der individuellen Menschenrechte und Grundfreiheiten. Damit sprengte es die Systematik des Dekalogs. Alle übrigen Vorschriften verpflichten die Staaten gegenüber anderen Staaten, diese verpflichtet die Staaten gegenüber ihren Bürgern. Indem die Schlussakte von Helsinki ein dem innerstaatlichen Rechtsverkehr entlehntes Verhaltensgebot zur Normierung zwischenstaatlicher Beziehungen heranzieht, liefert sie den Hebel dazu, von außen auf die politische und soziale Binnenstruktur der beteiligten Staaten einzuwirken. Kurioserweise folgt die Menschenrechtsvorschrift unmittelbar auf jene andere Bestimmung, die den Unterzeichnerstaaten aufgibt, sich der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der übrigen Staaten zu enthalten.

Das Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Verbindung mit den Maßregeln über eine Zusammenarbeit im humanitären Bereich (Korb III) verleiht der Schlussakte die spezifisch westliche Handschrift. In den ursprünglichen östlichen Entwürfen war es nicht enthalten. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten haben es widerstrebend in Kauf genommen, um

nicht zu gefährden, woran ihnen vordringlich lag – die Billigung des Gesamtdokuments durch alle 35 Staaten. Den Preis des Kompromisses hatten sie bald zu entrichten. Auf den Folgekonferenzen bot das Menschenrechtsprinzip die Handhabe, sie auf die Anklagebank zu setzen. Der Streit um die Ausführung der Helsinki-Bestimmungen drängte die Weiterentwicklung der Schlussakte zeitweilig gänzlich in den Hintergrund; die Szene geriet zum Tribunal. Darin erschöpfte sich weitgehend das erste Folgetreffen in Belgrad, während die immer von neuem entfachte Implementierungsdebatte das zweite Treffen in Madrid auf die ansehnliche Dauer von drei Jahren dehnte. Ohne substanzielle Resultate endeten die KSZE-Expertentagungen über Menschenrechtsfragen in Ottawa (1985) und über menschliche Kontakte in Bern (1986). Zum Verdruss nicht nur der Ost-, sondern auch der meisten Westeuropäer und Neutralen gelang hier nicht einmal die Verabschiedung eines Schlusskommuniqués.

Das dritte Folgetreffen in Wien, das im Januar 1989 noch vor dem Systemumbruch in Osteuropa beendet wurde, brachte die Wende und den vollständigen Triumph des westlichen Verständnisses von den Aufgaben der KSZE. Aussagen zu Menschenrechten und Themen des dritten Korbes beanspruchten die Hälfte des Abschlussdokuments.¹⁹ Allein 15 Einzelbestimmungen führten das Prinzip der Religions- und Überzeugungsfreiheit weiter aus. Darunter fielen das Recht von Religionsgemeinschaften, sich in eigenen hierarchischen Strukturen zu organisieren, und das Recht jedes Einzelnen, Religionsunterricht in der Sprache seiner Wahl zu erhalten. Das Prinzip der Freizügigkeit wurde um zahlreiche neue Merkmale erweitert und umfasste nun auch das Recht von Reisenden, im Ausland Unterkunft in Privatwohnungen zu nehmen, und das Recht von Pilgern, religiöses Schrifttum und sakrale Gegenstände mitzuführen. Angesichts dieser Detailfülle verbreitete sich selbst unter den westlichen Diplomaten die Auffassung, der Regelungsbedarf der Sicherheitskonferenz sei allmählich erschöpft.²⁰ Andererseits fanden auch wirtschaftliche und soziale Menschenrechte Erwähnung. Zu ihrem Anwalt hatten sich traditionell die östlichen Delegationen gemacht. Diese Grundrechtsgattung erscheint im Rang einer summarischen Fußnote: Die Teilnehmerstaaten werden „Problemen in den Bereichen Beschäftigung, Wohnungswesen, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung und Kultur besondere Aufmerksamkeit widmen“.²¹ Was Definitionsmacht bedeutet und was unter asymmetrischer Entspannung zu verstehen ist, veranschaulicht das Wiener Schlussdokument in exemplarischer Weise.

Nur ein Entspannungsbegriff, der die Öffnung des Gegensystems für eigene Wertsetzungen beabsichtigt, erlaubt das Urteil, die KSZE habe ihre Wirkungsmöglichkeit im gespaltenen Europa optimal genutzt. Das geläufige

19 Vgl. Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3; auch unter: <http://www.osce.org/de/mc/40883>.

20 Vgl. Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien – Kursbestimmung für Europas Zukunft, Köln 1990, S. 153.

21 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, a.a.O. (Anm. 19), Artikel 14, S. 10.

Verständnis von Sicherheit und Zusammenarbeit wäre dann allerdings ebenfalls zu korrigieren. Zu den kooperativ erzielten Sicherheitsgewinnen der Entspannungsära zählen das amerikanisch-sowjetische Arrangement über die Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden Weltmächten aus dem Jahr 1974, der erste SALT-Kompromiss und die konfliktentschärfende Bereinigung lange schwelender Streitherde in Europa, darunter die Westgrenze Polens, die Staatlichkeit der DDR und das Berlin-Problem. Erst dieser substanzielle Einigungsertrag bahnte der KSZE den Weg.

Zwei feindliche Lager, die sich gegenseitig ihre Besitzstände bestätigen und aufgehäuften Konfliktstoff Stück für Stück abtragen, stehen nicht im Begriff, gewaltsam übereinander herzufallen. Sie desavouieren ihr eigenes Entspannungswerk, wenn sie gleichzeitig fortfahren, ungehemmt gegeneinander zu rüsten. Rüstungsbegrenzung und Abrüstung auszuschlagen, wo ihnen politisch der Boden bereitet war, hieß nichts anderes als zuzulassen, dass sich der Rüstungswettbewerb verselbständigte und die Unsicherheit immer weniger dem Konflikt und immer stärker den Waffen entsprang. Dies war die Realität des Ost-West-Verhältnisses zu einer Zeit, in der sich die KSZE mehr und mehr in ein Menschenrechtsforum verwandelte. Den Konferenzprozess überhaupt am Leben erhalten zu haben, galt ab den späten siebziger Jahren schon als Erfolg gesamteuropäischer Diplomatie. Darin zeigte sich der gesunkene Erwartungspegel. Helsinki wurde kein Aufbruch zu neuen Ufern, und der Versuch, die internationale Sicherheit auf dem europäischen Kontinent entspannungspolitisch zu verankern, schlug fehl, weil er taugliche Konzepte kooperativer Sicherheit – Rüstungsbegrenzung und Abrüstung – verwarf und weniger taugliche – die Menschenrechte – überforderte.

Die Geopolitik europäischer Sicherheit und Zusammenarbeit: die Folgen der Spannungen zwischen den USA und Russland

Einführung

Im politischen und medialen Diskurs moderner westlicher Gesellschaften gelten Kriege, Naturkatastrophen und alle Arten von humanitären Krisen als Gegenstand allgemeinen Interesses. Dementsprechend ist die Frage „Was geht uns das an?“, wenn es um Ereignisse weit entfernt von den Grenzen unserer Länder geht, aus der Mode geraten. Dennoch sehen sich politische Führer manchmal gezwungen darauf eine Antwort zu finden, insbesondere wenn sie versuchen die Unterstützung der Öffentlichkeit für eine Intervention in einer scheinbar weit entfernten Krise zu bekommen.

Die häufigste Rechtfertigung für westliche Sorgen über die Ukrainekrise mutet unverkennbar modern oder gar postmodern an. Laut Präsident Barack Obama „[stellt] das Vorgehen Russlands in der Ukraine [die] Ordnung der Nachkriegszeit auf die Probe [...] Wir glauben [...] dass größere Nationen nicht die Möglichkeit haben sollten, kleinere zu gängeln.“¹ Formelle Rechtsinstrumente, die das Verhalten von Staaten regeln, gibt es zwar zuhauf; diese werden jedoch selten angeführt. Es scheint vielmehr Moskaus offensichtliche Missachtung der „internationalen Ordnung“ oder des für ein „modernes, zivilisiertes Land“ angemessenen Verhaltens zu sein, die die westliche Empörung über Russlands Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und seine bewaffnete Intervention im Donbas anheizt.

Ist die Ukrainekrise wirklich solch eine Bedrohung für die globale Ordnung? Krastev und Leonard stellen dazu fest: „In den letzten 300 Jahren stand Europa im Zentrum der Weltpolitik [...] Selbst im Kalten Krieg – als die globalen Supermächte nichteuropäische Mächte waren – drehte sich die Ordnung um die Kontrolle Europas und den Wettstreit zwischen demokratischem Kapitalismus und sowjetischem Kommunismus als Schlacht zwischen europäischen Ideologien.“² Tatsächlich kam auf dem Höhepunkt dieser Rivalität,

* Eine frühere Fassung des vorliegenden Beitrags wurde in *Security and Human Rights* 2/2014, S. 169-179, veröffentlicht.

1 US-Botschaft Berlin/Amerika Dienst, Obama vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. September 2014, unter: <http://blogs.usembassy.gov/amerikadienst/2014/09/25/obama-vor-der-un-vollversammlung-3>.

2 Ivan Krastev/Mark Leonard, *The New European Disorder*, 20. November 2014, European Council on Foreign Relations, unter: http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_european_disorder322 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Es sollte darauf hingewiesen werden, dass Krastev und Leonard sich vielleicht zu sehr auf die formelle Geografie konzentrieren, wenn sie die Vereinigten Staaten und die

im Jahr 1975, ein Konzert europäischer und nichteuropäischer Staaten zusammen, um die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki niederzulegen, die die moralische, intellektuelle und politische Grundlage für die mit dem Ende des Kalten Krieges verabschiedete Charta von Paris für ein neues Europa (1990) und die Gründung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) schuf. Es scheint also, dass bis zu dem Zeitpunkt, an dem China, Indien, Brasilien und andere nichteuropäische aufstrebende Staaten dazu bereit sind die Kosten zu tragen und die Einschränkungen hinzunehmen, die mit der Aufrechterhaltung der Weltordnung einhergehen, die Verantwortung dafür in Europa und damit bei der OSZE verbleiben wird.

Sind die OSZE-Teilnehmerstaaten nun aber, da sie solch eine einmalige Verantwortung für die europäische Ordnung und damit auch für die Weltordnung im 21. Jahrhundert tragen, dieser Herausforderung überhaupt gewachsen? Da die OSZE nicht auf einem rechtlich bindenden internationalen Abkommen beruht, sondern seine Existenz vielmehr dem politischen Konsens seiner Teilnehmerstaaten verdankt, ist sie auf den kontinuierlichen politischen Willen eben dieser Staaten angewiesen, um zu substanziellen Ergebnissen zu gelangen. Der Erfolg oder das Scheitern der OSZE hängt daher vom Zusammenwirken der wichtigsten Mächte im OSZE-Raum ab; während des Kalten Krieges waren das die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion. In den mehr als zwei Jahrzehnten seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich das militärische, politische und wirtschaftliche Kräfteverhältnis deutlich zugunsten des Westens verschoben, die Akteure bleiben jedoch weitgehend dieselben – die USA und ihre NATO-Verbündeten auf der einen, Moskau und seine Klientel auf der anderen Seite.

Angesichts der gegenwärtigen offensichtlichen Spannungen zwischen Moskau und Washington ist man vielleicht versucht, die Aussichten auf Fortschritte an jeglicher diplomatischer Front für unwahrscheinlich zu halten, erst recht im komplexen multilateralen Rahmen der OSZE. Man sollte sich jedoch auch daran erinnern, dass der Helsinki-Prozess von 1972-1975 selbst in einer Zeit intensiver Rivalität zwischen den von den USA und der Sowjetunion geführten Blöcken zustande kam, was wiederum zeigt, dass ein sachlicher Dialog und ein vernünftiger Konsens über Kernfragen gemeinsamer Sicherheit im OSZE-Raum möglich sind, trotz – oder vielleicht gerade wegen – des drohenden Konflikts zwischen geopolitischen Rivalen. Hier stellt sich eine Schlüsselfrage: Hat die gegenwärtige Interaktion zwischen Russland und dem Westens zu einer Situation geführt, die derjenigen von vor 40 Jahren ähnlich genug ist, um erneut einen Wechsel von Konfrontation zu Kooperation erforderlich zu machen, bei dem die OSZE eine zentrale Rolle spielen

Sowjetunion als nichteuropäische Mächte bezeichnen. Tatsächlich haben sich beide Mächte im größten Teil des vergangenen Jahrhunderts stark in Europa engagiert, insbesondere nach ihrem gemeinsamen Sieg im Zweiten Weltkrieg, und Russland und die Vereinigten Staaten können bis heute durchaus als europäische Mächte oder zumindest als Mächte in Europa bezeichnet werden.

kann? Mit anderen Worten: Ist der gegenwärtige Konflikt ein neuer Kalter Krieg mit allem, was dies nach sich ziehen würde, oder ist er etwas anderes?

Die gegenwärtige Krise und der Kalte Krieg im Kontext

Auf einigen Ebenen scheinen die Spannungen zwischen Moskau und Washington in der Zeit nach der Ukraine Krise denjenigen zwischen der Sowjetunion und den USA im Kalten Krieg ziemlich ähnlich zu sein. Auf beiden Seiten ist der in der politischen Debatte und weit verbreiteten Rhetorik vorherrschende Ton von Unbehagen oder Herablassung dem anderen gegenüber in offene Feindseligkeit umgeschlagen, die oftmals in die Dämonisierung einzelner Personen, vor allem der beiden Präsidenten, übergeht. Robert Legvold argumentiert, dass die höchst propagandistischen Narrative beider Seiten dazu neigen die Ursachen der gegenwärtigen Krise absolutistisch zu erklären – die andere Seite wird als der allein Schuldige angesehen, der den Konflikt ausgelöst und in jeder Phase verschärft hat.³ Laut Michael Kofman sind beide Seiten an der erheblichen militärischen Eskalation beteiligt, die deutliche Züge der strategischen Rivalität im Stile des Kalten Krieges trägt – zuweilen sogar einschließlich des nuklearen Säbelrasselns.⁴ Einige Beobachter sprechen von einer „neuen Containment-Politik“ der USA, um die als solche wahrgenommene Bedrohung durch die russische Aggression auszugleichen.⁵

Keine der beiden Seiten schenkt Bemühungen, die Zusammenarbeit – sei es durch offizielle oder inoffizielle Kanäle – zu erhalten oder auszuweiten, große Aufmerksamkeit; das gilt selbst für Bereiche, in denen sie offenkundig gemeinsame Interessen haben. Dass Präsident Obama Russlands wichtige Rolle beim Abschluss des Nuklearabkommens mit dem Iran ausdrücklich anerkannt hat, ist die Ausnahme, die die Regel bestätigt.⁶ Auch wenn das Weiße Haus in seinen Erklärungen zu Putin und Moskau zurückhaltender war als die Kongressabgeordneten und deutlich vorsichtiger als die Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2016, fällt der Großteil der offiziellen amerikanischen Meinungsäußerungen über Russland in eine oder beide der folgenden Kategorien: Es ist eine ernste und gefährliche Bedrohung und/oder eine

3 Vgl. Robert Legvold, *Managing the New Cold War: What Moscow and Washington Can Learn From the Last One*, in: *Foreign Affairs* Juli/August 2014, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/managing-new-cold-war>.

4 Vgl. Michael Kofman, *Putin's Plan to Deter Hawks in Washington, War on the Rocks*, 24. August 2015, unter: <http://warontherocks.com/2015/08/is-russias-power-to-annoy-changing-the-game>.

5 Vgl. Eugene Chausovsky, *Why the U.S. Feels It Must Contain Russia*, *Stratfor Analysis*, 23. August 2015, unter: <https://www.stratfor.com/analysis/why-us-feels-it-must-contain-russia>.

6 Vgl. Roland Oliphant, *Barack Obama praises Putin for help clinching Iran deal*, in: *The Telegraph*, 15. Juli 2015, unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/barackobama/11740700/Barack-Obama-praises-Putin-for-help-clinching-Iran-deal.html>.

Regionalmacht im Niedergang.⁷ Aus offizieller russischer Sicht, die sich den staatlich gelenkten Medien entnehmen lässt, stellen die USA und die NATO eine große Bedrohung für Russland dar, da beide entschlossen seien Russlands Macht und Einfluss einzudämmen und letztlich einen gewaltsamen Regimewechsel herbeizuführen.⁸

Es überrascht daher nicht, dass von den politischen Klassen und der breiten Öffentlichkeit in beiden Ländern erheblicher Druck ausgeht, die andere Seite nach dem Motto „Wie du mir, so ich dir“ in einer möglicherweise endlosen Eskalation von Sanktionen und Gegensanktionen mit Strafen zu überziehen.⁹ Schließlich sind beide Staaten auf gegnerischen Seiten und auf unterschiedlichem Niveau an einer Reihe von Stellvertreterkonflikten in Drittländern beteiligt, vor allem entlang der postsowjetischen Peripherie und im Nahen Osten. Ganz wie im Kalten Krieg werben sowohl Moskau als auch Washington um die Unterstützung anderer Staaten für ihre Position und erreichen gelegentlich internationale Bündnisse oder Koalitionen, die in beunruhigender Weise an die geopolitischen „Blöcke“ des Kalten Krieges erinnern.¹⁰

Es gibt jedoch auch wichtige Unterschiede zwischen diesem Konflikt und der Vergangenheit. Vor allem gibt es Kontakte zwischen Amerikanern und Russen auf der Ebene einzelner Bürger, privater Firmen und karitativer oder religiöser Organisationen in nie dagewesener Zahl und Intensität. Natürlich sind die Bindungen zwischen Amerikanern und Russen nicht universell und beruhen auch nicht uneingeschränkt auf Gegenseitigkeit. Dennoch sind die Generationen beider Seiten, die nach dem Kalten Krieg erwachsen geworden sind, weitaus besser miteinander verbunden als selbst die amerikanischen und sowjetischen Eliten vor einem halben Jahrhundert. Auch wenn junge Russen nicht unbedingt amerikafreundlicher sind als ihre Eltern, so ist es doch wesentlich wahrscheinlicher, dass sie Englisch sprechen; sie haben die USA oder Westeuropa bereist und durch die sozialen Medien und die Popkultur Zugang zu einem unverstellten Blick auf Amerika. Auf amerikanischer Seite

7 Zu Russland als Bedrohung vgl. J.J. Green, Pentagon: Russia poses „existential threat“ to the United States once again, WTOP.com, 21. August 2015, unter: <http://wtop.com/national-security/2015/08/pentagon-russia-poses-existential-threat-us/>; zu Russland als eine Macht im Niedergang siehe Joseph S. Nye, The Challenge of Russia's Decline, Project Syndicate, 14. April 2015, unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/russia-decline-challenge-by-joseph-s--nye-2015-04>.

8 Vgl. Paul Sonne, U.S. Is Trying to Dismember Russia, Says Putin Adviser, in: The Wall Street Journal, 11. Februar 2015, unter: <http://www.wsj.com/articles/u-s-is-trying-to-dismember-russia-says-putin-adviser-1423667319>.

9 Vgl. Andrew E. Kramer, Russia Seeks Sanctions Tit for Tat, in: The New York Times, 8. Oktober 2014, unter: <http://www.nytimes.com/2014/10/09/business/russian-parliament-moves-closer-to-adopting-law-on-compensation-for-sanctions.html>.

10 Moskaus Versuche, seine engsten postsowjetischen Nachbarn zu überreden, zu nötigen und zu zwingen, Russlands Haltung zur Ukraine zu unterstützen, ist ein gutes Beispiel für das Ziel und die möglichen Schwierigkeiten, „Block“-Standpunkte nach Art des Kalten Krieges zu den heutigen kontrovers diskutierten Fragen europäischer Sicherheit aufrechtzuerhalten. Siehe z.B. Adam Taylor, Why Kazakhstan and Belarus are watching Crimea very, very carefully, in: The Washington Post, 11. März 2014, unter: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/03/11/why-kazakhstan-and-belarus-are-watching-crimea-very-very-carefully>.

sind die Kenntnisse der russischen Sprache und Kultur oder des russischen Lebensstils zwar nicht so stark verbreitet. Jedoch sind die Verbindungen unter Amerikanern mit beruflichen oder persönlichen Beziehungen zu Russland heute weiter verbreitet und belastbarer als selbst die der amerikanischen Sowjetexperten zur Zeit des Kalten Krieges.

Der ungleiche Stand des Wissens übereinander spiegelt sich im generellen Machtungleichgewicht in den amerikanisch-russischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges wider. Nach einem Vierteljahrhundert als Hypermacht sind die Vereinigten Staaten nicht mehr daran gewöhnt, sich den Interessen anderer globaler Akteure, einschließlich Russlands, unterzuordnen. Trotz der Rückschläge zweier zermürbender und kostspieliger jahrzehntelanger Kriege im Nahen und Mittleren Osten betrachten viele Amerikaner sich und ihr Land ungebrochen als außergewöhnlich und unverzichtbar und glauben, sie hätten das Recht und die Pflicht, ihre Macht weltweit einzusetzen, um anderen zu „helfen“.¹¹ Russland hat sich seinerseits deutlich von seinem postsowjetischen Zusammenbruch erholt und sträubt sich gegen das Vordringen amerikanischer Macht in Gebiete, die es selbst einst beherrscht hat. Das offizielle Moskau definiert seine Prioritäten noch immer in erster Linie regional und bezeichnet das globale System als von Natur aus „multipolar“ oder „polyzentrisch“.¹²

Auf vielen Gebieten blieben die Interessen der USA und Russlands nach dem Kalten Krieg trotz ernsthafter Differenzen über die Ukraine kompatibel. Selbst nach dem Ausbruch des Ukraine Konflikts haben Russland und die USA bei der Bekämpfung von Drogen und deren Transit in Afghanistan, bei der Räumung syrischer Chemiewaffenarsenale und bei den Verhandlungen über eine Lösung des langjährigen iranischen Nuklearproblems erfolgreich zusammengearbeitet.¹³ Pragmatische Kooperation in Bereichen von eindeutig gemeinsamem Interesse sollte nicht allzu sehr überraschen. Immerhin besteht keine größere ideologische Kluft zwischen beiden Seiten, wie es im Kalten Krieg der Fall war, da man sich grundsätzlich über die Prinzipien der freien Marktwirtschaft und sogar über die wesentlichen Zutaten einer Wahldemokratie einig ist, trotz erheblicher Differenzen in der Frage, inwieweit der Staat

-
- 11 „Ich bin stolz darauf Amerikaner zu sein, denn wir haben etwas getan, was keine andere große Nation in der Weltgeschichte je getan hat – wir haben unsere große Macht nicht eingesetzt, um andere zu versklaven, sondern um ihnen zu helfen.“ K.T. McFarland, The United States of America: The one essential, exceptional, indispensable nation, Fox News Opinion, 30. Juni 2015, unter: <http://www.foxnews.com/opinion/2015/06/30/why-im-proud-to-be-american.html>.
 - 12 Vgl. Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossiskoj Federacii do 2020 goda, utverzdena ukazom Prezidenta Rossiskoj Federacii ot 12 Maja 2009 g. No. 537 [Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis zum Jahr 2020, bestätigt durch Erlass Nr. 537 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. Mai 2009], unter: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.
 - 13 Vgl. Fyodor Lukyanov, US-Russia Mideast cooperation in balance over Ukraine? Al-Monitor, 5. März 2014, unter: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/ukraine-middle-east-russia-syria-us.html>.

sich den universellen Menschenrechten und politischen Freiheiten beugen muss.

Und verglichen mit der impliziten Bedrohung der wechselseitig gesicherten Zerstörung, die die Beziehungen im Kalten Krieg prägte, gilt schließlich die Gefahr, dass die amerikanisch-russischen Rivalitäten zu einer direkten konventionellen oder gar nuklearen Konfrontation eskalieren könnten, als gering. Einige Beobachter vermuten, dass das Gerede über ein Wiederaufleben der strategischen nuklearen Rivalität zwischen den USA und Russland genau das ist: Gerede – mit dem eine Seite die andere daran erinnern will, dass sie ernst genommen werden sollte.¹⁴ Als der republikanische Präsidentschaftskandidat von 2012 Mitt Romney Russland als die gefährlichste geopolitische Bedrohung der USA bezeichnete, wies Präsident Obama diese Ansicht als Relikt des Kalten Krieges mit der witzigen Bemerkung zurück: „Die 1980er Jahre sind am Apparat und wollen ihre Außenpolitik zurück, weil der Kalte Krieg seit über 20 Jahren vorbei ist.“¹⁵

Aus dieser Einschätzung lässt sich vernünftigerweise schließen, dass sich – trotz einiger oberflächlicher Ähnlichkeiten – die Beziehungen zwischen Russland und den USA heute so weit von denjenigen der Vergangenheit unterscheiden, dass ihre Darstellung als ein Konflikt derselben Kategorie wie der Kalte Krieg nicht korrekt wäre. Eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen ist durchaus möglich, und vielleicht sogar wahrscheinlich, wenn die Ukrainekrise nicht gelöst wird, dennoch sollten die erheblich vertieften Verbindungen zwischen Russland und dem Westen, der Grundkonsens über die kapitalistische freie Marktwirtschaft und die Abneigung gegen eine direkte Konfrontation, die sich allesamt in den letzten 25 Jahren herausgebildet haben, einen mäßigenden Einfluss auf diese Spannungen ausüben. Leider bringt dieses gemischte Bild der amerikanisch-russischen Interaktion sowohl positive als auch negative Folgen für die OSZE, die europäische Sicherheit und die globale Ordnung mit sich.

Positiv schlagen das bessere gegenseitige Verständnis, das nach dem Kalten Krieg erreicht wurde, das Fehlen ideologischer Konflikte und ein hohes Maß an gemeinsamen Interessen zu Buche; das alles weist darauf hin, dass immer noch eine Grundlage für die Wiederherstellung eines gewissen Grades an Ausgleich und Produktivität in den amerikanisch-russischen Beziehungen gegeben ist. Es versteht sich fast von selbst, dass sich jede „neue Normalität“ direkt mit der Ukrainekrise auseinandersetzen müsste und wahrscheinlich die Annahme einer gesichtswahrenden Exit-Strategie für Russland aus seiner gegenwärtigen Intervention zur Folge hätte, einschließlich der schrittweisen

14 „Russlands Führer wollen als die existenzielle Bedrohung wahrgenommen werden, die die Sowjetunion war, ein Land, mit dem die USA verhandelten und Kompromisse schlossen, anstatt es zu tadeln, zu sanktionieren und zu ignorieren.“ Kofman, a.a.O. (Anm. 4).

15 Glenn Kessler, Flashback: Obama's debate zinger on Romney's „1980s“ foreign policy (video), in: The Washington Post, 20. März 2014, unter: <http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2014/03/20/flashback-obamas-debate-zinger-on-romneys-1980s-foreign-policy>.

Aufhebung aller – mit Ausnahme einiger symbolischer – US- und EU-Sanktionen. Dies würde zwar keineswegs die Gräben beseitigen, die wegen der Ukraine entstanden sind; es könnte jedoch die Rückkehr zu einer eingeschränkten pragmatischen Zusammenarbeit auf Gebieten gemeinsamen Interesses ermöglichen, u.a. auch im OSZE-Kontext.

Die Tatsache, dass die gegenwärtigen Spannungen zwischen den USA und Russland nicht gänzlich denen des Kalten Krieges entsprechen, hat aber auch eine beunruhigende Kehrseite. Ohne die unerbittliche ideologische Rivalität und nahezu universelle geopolitische Konfrontation zwischen den nuklearen Supermächten des Kalten Krieges fehlt sowohl Russen als auch Amerikanern die akute Angst vor einer Krise, die außer Kontrolle gerät – eine Angst, die ein halbes Jahrhundert lang als Bremse für eine absichtliche oder leichtsinnige Konflikteskalation wirkte. Mit anderen Worten: Obwohl Russland und die USA noch immer dazu in der Lage sind, sich nicht nur gegenseitig, sondern die ganze Welt zu zerstören, ist der Einsatz im amerikanisch-russischen Konflikt in der Wahrnehmung beider Seiten möglicherweise nicht hoch genug, als dass er beide Seiten dazu bewegen könnte, Konzessionen zu machen, um eine Eskalation zu vermeiden oder gar einen neuen und dauerhaften Konsens über europäische Sicherheit zu erreichen.

Der als niedrig wahrgenommene Einsatz in der Konfrontation zwischen den USA und Russland beruht nicht nur auf den heutigen, relativ gesehen engeren Verbindungen zwischen russischen und amerikanischen Bürgern, Firmen, sozialen Gruppen und anderen. Die Wahrnehmung beruht auch auf individuellen Erfahrungen. In den vergangenen 25 Jahren sind Russland und die Vereinigten Staaten – trotz häufiger Meinungsverschiedenheiten über regionale Sicherheit, Handel oder insbesondere Menschenrechtsfragen – auf des Messers Schneide stehenden Krisen und Stellvertreterkriegen, die während des Kalten Krieges stets und ständig an die Gefahr einer Eskalation erinnerten, niemals auch nur nahe gekommen. Der Helsinki-Prozess selbst begann in einer Atmosphäre der Entspannung, die auf die Krisen um Berlin 1948, in Korea 1950-53, Ungarn 1956, Kuba 1962, in der Tschechoslowakei 1968 und in Vietnam seit Mitte der 1960er Jahre folgte, von denen jede die Eröffnungssalve einer größeren Konfrontation hätte werden können.

In den 1970er Jahren hatten die Führungen in Washington und Moskau erkannt, dass regionale Konflikte oder Stellvertreterkriege, in denen amerikanische und sowjetische Interessen aufeinanderprallten, ein ernsthaftes Risiko für eine generelle nukleare Eskalation zwischen den Supermächten bargen, und schlossen daraus, dass sie einen grundsätzlichen Rahmen für Koexistenz und Kooperation akzeptieren mussten, in dem Maximalpositionen trotz anhaltender Rivalität zurückzustellen waren, um die große Katastrophe zu verhindern. Zwischen einigen sowjetischen und amerikanischen Führern, insbesondere Henry Kissinger, Richard Nixon und Ronald Reagan auf amerikanischer und Leonid Breschnew, Juri Andropow und Michail Gorbatschow auf

sowjetischer Seite entwickelten sich relativ stabile Arbeitsbeziehungen und sogar gelegentlich ein gutes persönliches Verhältnis.

Zurzeit sind die persönlichen Beziehungen zwischen der amerikanischen und der russischen Führung bestenfalls frostig. Selbst auf dem Höhepunkt des „Neustarts“, der 2009 dazu dienen sollte, die Beziehungen zwischen den USA und Russland zu verbessern, bezeichnete Präsident Obama Wladimir Putin als einen Mann, der „mit einem Bein in der Vergangenheit“ stehe,¹⁶ während er nach dem Ausbruch der Ukrainekrise erklärte, der russische Präsident benehme sich unzivilisiert oder befinde sich „auf der falschen Seite der Geschichte“.¹⁷ Auch wenn er in seinen öffentlichen Äußerungen vorsichtiger ist, scheint Putin ebenfalls weder besonderen Respekt noch Sympathie für Obama zu hegen.¹⁸ Darüber hinaus begünstigt der innenpolitische Druck, dem beide Präsidenten ausgesetzt sind, derzeit zunehmend die Konfrontation und beide Führer gehen richtigerweise davon aus, dass politische Gegner, Experten und die allgemeine Öffentlichkeit in beiden Ländern es ihnen als Schwäche auslegen würden, wenn sie Kompromisse eingingen.

Ist ein neuer europäischer Sicherheitskonsens möglich?

Ist es den USA und Russland angesichts dieser erheblichen Einschränkungen überhaupt möglich, nennenswerte Fortschritte mit Blick auf die gemeinsame Sicherheit im euroatlantischen und eurasischen Raum zu erzielen?

Wie bereits erwähnt wird es ohne Fortschritte in der anhaltenden Krise in der und um die Ukraine keine wesentlichen Verbesserungen in den amerikanisch-russischen Beziehungen geben. Ein solcher Fortschritt müsste mindestens einen dauerhaften Waffenstillstand beinhalten, der die Gewalt im Donbas beendet, sowie Maßnahmen, die die Konfliktparteien von einer substanziellen Wiederbewaffnung und Vorbereitungen für künftige Kampfhandlungen abhält. Wie die Minsker Rahmenabkommen richtig folgern, muss der Waffenstillstand von einem politischen Prozess in der Ukraine begleitet werden, der die Souveränität und die politische Integrität des Landes wiederherstellt, zugleich aber einen Sonderstatus für die separatistischen Regionen schafft, den alle Seiten akzeptieren können.¹⁹

Obwohl eine Einstellung der Kämpfe und eine interne politische Konfliktbeilegung in der Ukraine zur Entschärfung der Spannungen dringend erfor-

16 Chris McGreal/Luke Harding, Barack Obama: Putin has one foot in the past, in: The Guardian, 2. Juli 2009, unter: <http://www.theguardian.com/world/2009/jul/02/obama-putin-us-russia-relations>.

17 Obama: Russia „on the wrong side of history“, in: The New York Post, 3. März 2014, unter: <http://nypost.com/2014/03/03/obama-says-russia-is-on-the-wrong-side-of-history-in-ukraine>.

18 Vgl. Fiona Hill/Clifford Gaddy, Mr. Putin: Operative in the Kremlin, Washington, D.C., 2015, S. 285-311.

19 Vgl. Ukraine ceasefire: The 12-point plan, BBC, 9. Februar 2015, unter: <http://www.bbc.com/news/world-europe-29162903>.

derlich sind, bedürfen Fortschritte zwischen Russland und dem Westen auf dem breiteren Gebiet der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit auch eines breiteren Ansatzes zur Lösung des regionalen Konflikts, von dem die Ukraine nur ein Teil ist. In diesem Zusammenhang müsste der Rahmen für einen Kompromiss mehrere Schlüsselemente enthalten.

Erstens könnten sich Russland und der Westen auf ein befristetes Moratorium für ihre konkurrierenden Integrationsvorhaben im postsowjetischen Raum verständigen. Abgesehen von den baltischen Staaten ist bislang keinem postsowjetischen Staat ein solcher Übergang ohne schwerwiegende politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Brüche gelungen. Gleichzeitig bietet weder das westliche noch das russische Integrationsprojekt eine glaubwürdige Perspektive für Kompatibilität oder gar Koexistenz, die für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der Region unverzichtbar ist. Die Konkurrenz zwischen europäisch orientierten und russisch bzw. eurasisch ausgerichteten wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Integrationsprojekten hatte für die einzelnen postsowjetischen Volkswirtschaften zwar unterschiedliche Auswirkungen; sie hat jedoch eindeutig zur Verschärfung der Spannungen zwischen Russland und dem Westen beigetragen – mit verheerenden Folgen für die gesamte Region.²⁰ Ein befristeter Stopp dieses geopolitischen „Ansturms auf Land“ würde zumindest den Regierungen in der Region eine Atempause verschaffen, damit sie ihre Bevölkerungen vorbereiten und ihre Wirtschaft besser an künftige Integrationsprogramme anpassen können. Zugleich würde eine solche Pause genug Raum für einen dringend benötigten direkten Dialog zwischen Russland und dem Westen schaffen.

Das zweite zentrale Element, das im Rahmen eines solchen Dialogs behandelt werden muss, sollte die Erneuerung und Bekräftigung des Grundsatzes sein, dass Grenzen nur im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem Mutterland und der regionalen Bevölkerung und ausschließlich mit friedlichen Mitteln verändert werden können. Die gegenseitige erneute Bekräftigung würde implizit Russlands langjährigen Einwand gegen die NATO-Intervention im ehemaligen Jugoslawien anerkennen und die darauf folgende Unabhängigkeit des Kosovo als Ausnahme dieser Regel akzeptieren, aber auch Russlands Besetzung und Annexion der Krim als klaren Verstoß gegen diese Regel anerkennen, gegen die die Ukraine und der Westen ihren Einspruch dauerhaft aufrechterhalten werden. Mit einer von beiden Seiten erneuerten Verpflichtung lassen sich die „Ausreißer“ eines halben Jahrhunderts grundsätzlich stabiler und sicherer europäischer Grenzen als umstrittene Ausnahmen, die die grundsätzliche Regel nicht infrage stellen, produktiver bearbeiten denn als Auslöser für Schuldzuweisungen und eine sich zuspitzende Konfrontation, zu der sie in den letzten Jahren geworden sind.

20 Vgl. David Cadier, Eurasian Economic Union and Eastern Partnership: the End of the EU-Russia *Entredoux*, in: The Geopolitics of Eurasian Economic Integration, LSE IDEAS Special Report, Juni 2014, S. 60-65, unter: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR019.aspx>.

Das dritte Element einer Rahmenlösung für die Ukrainekrise sollte darin bestehen, dass ausländische Truppen auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Landes nicht ohne dessen Zustimmung stationiert werden dürfen. Angesichts der häufigen Streitigkeiten über die Legitimität russischer Stationierungen im postsowjetischen Raum, einschließlich der Südostukraine, in den vergangenen 25 Jahren müsste Moskau die Vereinigten Staaten, Europa und Russlands Nachbarn zweifellos mit einer konkreten Geste rückversichern, dass es diese Regel immer noch als Grundsatz europäischer Sicherheit betrachtet. Die beste Gelegenheit zu einer solchen Demonstration bietet sich im Donbas. Auch wenn die Ukraine und der Westen das Gegenteil behaupten, hat Russland noch nicht formal eingestanden, dass seine Soldaten an der Okkupation ukrainischen Territoriums beteiligt sind; es hat allerdings zugesagt, die Bedingungen der in Minsk vereinbarten Waffenruhe und eine Truppenentflechtung auf beiden Seiten zu unterstützen.²¹ Im Zuge einer generellen Einstellung der Feindseligkeiten sollte Russland die Initiative der Ukraine für eine internationale *Peacekeeping*-Mission, an der es sich ebenfalls beteiligen könnte, unterstützen. Das Mandat einer solchen Mission sollte auch die Überprüfung des Abzugs aller ausländischen Kämpfer aus der Region und die Abschottung der russisch-ukrainischen Grenze umfassen.²²

Keines dieser Schlüsselemente könnte für sich allein genommen viel Zugkraft entwickeln. Um solche positiven Initiativen von beiden Seiten zu fördern, wäre auch die dauerhafte Beteiligung der USA und Russlands an einem ernsthaften Dialog über die größeren Probleme europäischer, euroatlantischer und eurasischer Sicherheit notwendig. Wie könnte ein solcher Dialog zustande kommen?

Die größte Chance hierfür würde wahrscheinlich eine Rückkehr zu den ursprünglichen Helsinki-Prinzipien bieten, die vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Rivalität zwischen den Blöcken unter Führung von Moskau und Washington zunächst von Regionalstaaten ausgehandelt worden waren. Heute haben die Vereinigten Staaten, Europa und Russland alle zusammen ein Interesse an der Wiederaufnahme eines genau solchen Dialogs; was jedoch nicht wiederkehren wird – und wahrlich auch nicht wiederkehren darf – ist das „Gleichgewicht des Schreckens“ des Kalten Krieges, das Druck auf alle Seiten ausübte, sich ernsthaft am ursprünglichen Helsinki-Prozess zu beteiligen. Die Motivation für einen neuen regionalen Sicherheitsdialog muss stattdessen sehr viel mehr von Europa selbst ausgehen und die europäischen Staaten müssen auch eine zentralere Rolle spielen, die ihren erweiterten Fähigkeiten entspricht.

21 Vgl. Russia backs Ukraine peace deal but Kiev is blocking progress, says Putin, in: The Guardian, 6. Juni 2015, unter: <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/06/russia-backs-ukraine-peace-deal-but-kiev-is-blocking-progress-says-putin>.

22 Vgl. Ukraine MPs pass law allowing international peacekeepers, Ukraine Today TV, 4. Juni 2015, unter: <http://uatoday.tv/news/ukraine-mps-pass-law-allowing-international-peacekeepers-into-country-432774.html>.

Die USA werden bei diesem Prozess nicht fehlen. Allerdings sieht sich Washington als mächtigster Einzelakteur einer Vielfalt von Herausforderungen gegenüber, die beispiellos ist und von der Entschärfung traditioneller und nichtstaatlicher Konflikte im Nahen Osten und in Ostasien über die Bewältigung der potenziell katastrophalen Auswirkungen des globalen Klimawandels bis zur Abwehr von Cyber-Attacken oder konventionellen Angriffen auf kritische Infrastrukturen reichen. Folglich ist die seit Langem bestehende Aufforderung der USA an ihre europäischen Verbündeten und Partner, einen größeren Anteil der Lasten bei der Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit zu tragen, häufiger und mit größerem Nachdruck zu vernehmen, auch wenn Washington sich beeilt, seinen NATO-Verbündeten Rückversicherungen zu geben. Noch wichtiger ist vielleicht, dass Europas Fähigkeit zum koordinierten Handeln ebenfalls größer ist als je zuvor, was auf die Notwendigkeit zurückzuführen ist, auf die andauernde Krisen in der Eurozone und der Ukraine zu reagieren. Es ist viel Aufhebens darum gemacht worden, dass Deutschland sich zunehmend in der Rolle als europäischer Hegemon gefällt; allerdings ist es sehr unwahrscheinlich, dass Berlin von der gesamteuropäischen Infrastruktur abrückt, zu deren Aufbau es so viel beigetragen und an der es einen solch hohen finanziellen und politischen Anteil hat.²³

In der offiziellen Rhetorik werden zwar Russlands einzigartiger eurasischer Weg und die zunehmend herzlichen Verbindungen zwischen Moskau und Beijing hervorgehoben, dennoch gibt es auch keinen Grund zu glauben, dass Russland seinen lange gehegten Wunsch, bei der Gestaltung der europäischen Sicherheit auf höchster Ebene gleichberechtigt mit am Tisch zu sitzen, aufgeben wird. Die USA, die EU und die NATO können darauf vertrauen, dass, wenn sie für die Wiederaufnahme eines ernsthaften Dialogs über regionale Sicherheit in einem gesamteuropäischen Kontext offen sind, Russland zumindest am Verhandlungstisch Platz nehmen wird. Da Russland und diverse europäische Staaten im Laufe der letzten 25 Jahre wirtschaftlich zunehmend interdependent geworden sind, sollte sich außerdem sowohl in Russland als auch in Europa die Erkenntnis durchgesetzt haben, dass eine schwächelnde Sicherheitsordnung auf dem Kontinent schwere wirtschaftliche Schäden für alle Seiten zur Folge haben wird, was wiederum die destabilisierenden Trends an den extremen Flügeln sowohl der russischen als auch der europäischen Politik verschärfen wird.

Ein neuer, Helsinki ähnlicher Dialog über europäische, euroatlantische und eurasische Sicherheit muss natürlich inklusiv sein, d.h. alle Regionalstaaten, aber auch andere Akteure mit überzeugenden Interessen in der Region, wie z.B. große Handelspartner und internationale Organisationen, müssen ihm formal vertreten sein. In der Praxis muss ein solcher Prozess jedoch auch

23 Vgl. zu einem Beispiel aus jüngster Zeit Matthew Holehouse/Christopher Williams, France and Germany behind plans for „common EU corporation tax“, in: The Telegraph, 26. Mai 2015, unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11630468/France-and-Germany-behind-plans-for-common-EU-corporation-tax.html>.

den veränderten Realitäten heutiger regionaler Blöcke Rechnung tragen, zu denen und auf der einen Seite die Europäische Union und die NATO und auf der anderen die Eurasische Union, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit und auch die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit gehören. Bei einem solchen „*Catch-all*“-Ansatz, der alle relevanten Akteure einbindet, geht es nicht darum, komplizierte regionale Probleme in einem Gewirr aus internationalen Akronymen zu zerreden, sondern darum sicherzustellen, dass der Dialog auf Lösungen abzielt, die vor dem Hintergrund der wichtigeren Integrationsprojekte der Region und ihrer Verflechtung mit der übrigen Welt auch funktionieren können.

Trotz ihrer im Vergleich zu jedem anderen Regionalstaat übergroßen Macht wären die USA gut beraten, sich in diesem erneuerten Dialog nicht zu sehr in den Vordergrund zu drängen. Einerseits muss Russland mit der ganzen Tragweite seiner gegenwärtigen Entfremdung von Europa konfrontiert werden und eine zu dominante amerikanische Führungsrolle würde zweifellos von dieser Botschaft ablenken. Darüber hinaus sollte Washington, wenn es auf das Zustandekommen eines dauerhaften Konsenses hofft, bereit sein, die Führung in diesem Prozess den Europäern zu überlassen und sie zu unterstützen, auch wenn einige Kompromisse nicht in allen Fällen hundertprozentig mit seinen Werten übereinstimmen. Die wichtigste Funktion der USA wird darin bestehen, die andauernde Stärke kollektiver Sicherheit zu betonen, sodass NATO-Verbündete, EU-Mitgliedstaaten und andere Partner in der Region nicht ängstlich, sondern selbstbewusst eine umfassende Lösung verfolgen können, die sowohl Russlands als auch ihre eigenen Interessen berücksichtigt.

Und schließlich sollte der zwischenstaatliche Dialog zusätzlich zu der Suche nach einem Konsens auf politischer Ebene auch den fortlaufenden direkten Dialog zwischen den Zivilgesellschaften in und um Europa fördern und unterstützen. Ein solcher Dialog wird zurzeit dringend benötigt, um damit beginnen zu können, die Vertrauensdefizite und den Mangel an gutem Willen zwischen normalen Bürgern in ganz Europa zu überwinden, insbesondere jedoch im Osten, wo Russen und Ukrainer, Polen, Balten und andere gerade die Rhetorik und die Bilder der unheilvollsten Kapitel ihrer gemeinsamen Geschichte wiederaufleben lassen.²⁴ Ohne einen stabilen europäischen Sicherheitskonsens wird es keine Versöhnung zwischen und in den Gesellschaften geben; ohne einen zivilgesellschaftlichen Dialog, der auf Versöhnung abzielt, kann jedoch kein Sicherheitsarrangement von Dauer sein.

24 Vgl. z.B. Will Englund, In Russia, a Soviet revival grips leadership, in: The Washington Post, 22. April 2014, unter: https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-russia-a-soviet-revival-grips-leadership/2014/04/22/68505fc1-5d3d-49b7-a42b-fff2ed79716a_story.html; Jared McBride, How Ukraine's New Memory Commissar Is Controlling the Nation's Past, in: The Nation, 13. August 2015, unter: <http://www.thenation.com/article/how-ukraines-new-memory-commissar-is-controlling-the-nations-past>.

Nun da sich das vierte Jahrzehnt seit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki seinem Ende zuneigt, wird es höchste Zeit, den oben beschriebenen inklusiven Mehrebenen-dialog zu beginnen. Es wäre jedoch allzu optimistisch zu glauben, dass ein neuer Sicherheitskonsens nach dem Vorbild Helsinkis schnell erreicht werden könnte; auch ließe sich der Dialog selbst in keinen Zeitplan pressen. Allerdings bietet die Krise in der und um die Ukraine heute einen Anreiz dafür, durch rasches Handeln eine noch größere Katastrophe zu verhindern, einen Anreiz, der außerdem Regierung und private Akteure dazu bewegt, auch schwierige Schritte zu unternehmen, die sie andernfalls vermeiden oder aufschieben würden.

Zwar müssen umgehend Maßnahmen ergriffen werden, um weitere Gewalt in der Ukraine zu verhindern, und es müssen weitere Schritte folgen, um einen dauerhaften politischen Kompromiss zu gewährleisten, jedoch wird es keine vollständige Lösung geben, wenn den sich in der gesamten Region verschärfenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Das beste Forum für eine solche Aufmerksamkeit wäre eine Neuauflage eines Prozesses ähnlich dem, der die Schlussakte von Helsinki auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges hervorgebracht hat. Die Beziehungen zwischen Washington und Moskau haben einen Tiefpunkt erreicht, der in mancher Hinsicht an jene Zeit erinnert, jedoch sind die von beiden wahrgenommenen Risiken der aktuellen Konfrontation für sich genommen keine ausreichende Motivation für die USA und Russland, diesen Dialog als treibende Kräfte voranzubringen. Vielmehr muss Europa – mit Unterstützung Washingtons – die Führungsrolle übernehmen und dabei auf seiner größeren Geschlossenheit und der erhöhten Leistungsfähigkeit aufbauen, mit denen es aus den existenziellen politischen und ökonomischen Krisen der vergangenen Jahre hervorgegangen ist.

Auch der 40. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki fällt in eine Zeit der akuten Krise in Europa und er wirft die Frage auf, ob die Gemeinschaft der europäischen, euroatlantischen und eurasischen Staaten dazu bereit ist, sich einer solch großen Herausforderung zu stellen. Zurzeit lässt sich dies noch nicht eindeutig beantworten, man darf jedoch hoffen, dass diese Gemeinschaft bis zum nächsten größeren Helsinki-Jubiläum wieder aufgelebt ist und erneut einen starken Konsens über die europäische Sicherheit hergestellt hat, der mindestens das nächste halbe Jahrhundert überdauert. Zum Zeitpunkt dieser eher fernen Zukunft ist die Vision einer globalen Ordnung, die Frieden, menschliche Sicherheit und Wohlstand gewährleistet, vielleicht mehr als die hoffnungsvolle Abstraktion, die sie heute ist.

Russland und der Westen in der europäischen Sicherheitsarchitektur: Interessenkollision oder Sicherheitsdilemma?

Russlands seit Anfang 2014 praktizierte Herangehensweise an seine Beziehungen zur Ukraine hat einen grundlegenden Wandel in der russischen Außenpolitik eingeläutet. Moskau hat eine Grenze überschritten, die eine Umkehr schwer – jedoch nicht unmöglich – macht. Tatsächlich haben russische Regierungsvertreter selbst mehr als einmal erklärt, dass Russlands Verhältnis zu Europa und den Vereinigten Staaten sich irreversibel verändert habe und nicht zum Status quo von vor 2014 zurückkehren werde.¹

Sind wir heute Zeugen einer weitgehend unbeabsichtigten Eskalation, ausgelöst durch die Missdeutung der Absichten der jeweils anderen Seite, oder ist der Konflikt in der und um die Ukraine die Folge einer Interessenkollision, bei der beide Seiten fest entschlossen sind, zu gewinnen, und bereit sind, den notwendigen Preis zu bezahlen? Die Frage ist keinesfalls müßig. Unsere Antwort hat tiefgreifende Konsequenzen für die Beilegung des Konflikts – sowohl in der Ukraine als auch zwischen Russland und dem Westen. Ein auf einem Sicherheitsdilemma beruhender Konflikt kann in der Regel mithilfe vertrauensbildender Maßnahmen gelöst werden. In solchen Fällen ist es normalerweise nicht schwierig, die Gegensätze zu überwinden. Im Unterschied dazu erfordert der Ausgleich entgegengesetzter Interessen substanzielle Verhandlungen. Finden solche Verhandlungen nicht statt, muss sich das Kräftegleichgewicht verändern, damit der Streit sich legt. Bis das geschieht, ist zu erwarten, dass die Spannungen zwischenzeitlich immer wieder eskalieren und gelegentlich in offene Feindseligkeiten umschlagen.

Sicherheitsdilemmata

Es gibt im Wesentlichen drei Erscheinungsformen eines Sicherheitsdilemmas. Die erste – ein „Wettrüsten“ – tritt dann ein, wenn ein Akteur (z.B. ein Staat) versucht, seine Sicherheit dadurch zu erhöhen, dass er militärische Fähigkeiten aufbaut, die er selber als defensiv betrachtet, was sein Gegenüber (ein anderer Staat) jedoch im Gegenzug mit ebensolchen Maßnahmen erwidert, da es ihm schwerfällt, den defensiven Charakter der Dislozierungen des

1 Vgl. z.B. Außenministerium der Russischen Föderation, Rede des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf der XXII. Versammlung des Rats für Außen- und Verteidigungspolitik, Moskau, 22. November 2014, unter: http://archive.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cfd40/cc7d63495adc6423c3257da3002c85ab!OpenDocument.

ersten Akteurs zu überprüfen. Dies geschieht entweder, weil die militärischen Kapazitäten, die der erste Akteur disloziert hat, nicht nur zur Verteidigung, sondern auch zu Angriffszwecken genutzt werden können, und/oder deshalb, weil der erste Akteur unter Umständen keine Möglichkeit hat, sein Gegenüber davon zu überzeugen, dass er keine aggressiven Absichten hegt. Reagiert der zweite Akteur darauf, indem er seine Fähigkeiten ebenfalls erhöht, könnte sich der erste Akteur genötigt sehen, aus Sorge über die Absichten des zweiten Akteurs nachzulegen – und so weiter. Die daraus resultierende Dynamik führt dann zu einer Rüstungsspirale bzw. zu einem Wettrüsten.²

Eine zweite Möglichkeit, sich dem Sicherheitsdilemma anzunähern, ist die Annahme, dass Spannungen in einem anhaltenden Konflikt eskalieren, den keine der beteiligten Seiten zu einem Krieg ausweiten will, in dem beide aber dennoch bereit sind Krieg zu führen, wenn sie keinen anderen Weg sehen sich zu verteidigen. Haben die Vorbereitungen für einen möglichen Krieg – selbst wenn er ungewollt ist – erst einmal eine bestimmte Schwelle erreicht und haben die beteiligten Seiten alle Mittel, sich einen Vorteil zu verschaffen, außer dem eines direkten Angriffs, ausgeschöpft, ist es nur noch eine Frage des Zufalls, von wem und wann der erste Schuss abgegeben wird. Eine der beiden Seiten fühlt sich gezwungen, zu bewaffneten Auseinandersetzungen überzugehen, um sich nicht potenziell in der Position des Verlierers wiederzufinden. Die Abfolge der Ereignisse, die zum Ausbruch des russisch-georgischen Krieges von 2008 geführt haben, wurde überzeugend als dieser zweite Typ des Sicherheitsdilemmas beschrieben.³

Ein dritter Typ des Sicherheitsdilemmas hängt mit der Erweiterung von Militär- oder Handelsblöcken zusammen. Steht ein Land (insbesondere eine Großmacht) einer sich erweiternden Allianz gegenüber und hat es selber keine Chance dieser beizutreten, so könnte es versucht sein sich dagegen zu wehren, indem es seinen „eigenen“ Gegenblock aufbaut. Das wiederum kann dazu führen, dass zwei Strukturen geschaffen werden, die im besten Fall zu unnötiger Konkurrenz und im schlimmsten Fall zur Konfrontation neigen. Besonders gefährlich wird es natürlich dann, wenn beide Blöcke sich auf einen Rüstungswettlauf oder eine militärische Eskalation einlassen.⁴

Auch wenn Russlands derzeit erklärte außenpolitische Interessen möglicherweise mit denjenigen der NATO und der EU kollidieren, so ist die kurzfristige Dynamik der Interaktion beider Seiten hinsichtlich der Ukraine eher charakteristisch für ein Sicherheitsdilemma. Die betrifft insbesondere das Risiko einer Eskalation des bewaffneten Konflikts in der Ostukraine. Noch grundsätzlicher allerdings könnte eine geringfügige Veränderung der offiziellen

2 Vgl. hierzu die bahnbrechende Arbeit zum Konzept des Sicherheitsdilemmas von Robert Jervis. *Cooperation Under the Security Dilemma*, in: *World Politics* 2/1978, S. 167-214.

3 Vgl. z.B. Cory Welt, *The Thawing of a Frozen Conflict: The Internal Security Dilemma and the 2004 Prelude to the Russo-Georgian War*, in: *Europe-Asia Studies* 1/2010, S. 63-97.

4 Vgl. Samuel Charap/Mikhail Troitskiy, *Russia, the West and the Integration Dilemma*, in: *Survival* 6/2013-2014, S. 49-62.

Positionen Russlands, der NATO und der EU hinsichtlich ihrer Interessen (z.B. die Bereitschaft sich mit der zweitbesten Lösung zufriedenzugeben) den Konflikt – ein weitgehend unbeabsichtigter und vermeidbarer Streit – in ein Sicherheitsdilemma verwandeln. Daraus folgt, dass wir es bei der Kontroverse zwischen Russland und dem Westen über Fragen der europäischen Sicherheit wahrscheinlich mit einer Interessenskollision zu tun haben, die in ein Sicherheitsdilemma überführt und dann mittels vertrauensbildender Maßnahmen gelöst werden kann.

In den folgenden Abschnitten werde ich einen Einblick in die Beweggründe für Russlands Einstellung gegenüber europäischer Sicherheit und Integration geben, die Schritte, die Moskau im Laufe der vergangenen zwei Jahre zur Verfolgung seiner Interessen unternommen hat, diskutieren, einige Prognosen über den weiteren Verlauf der Ereignisse abgeben und die Rolle, die die OSZE den jeweiligen Szenarien spielen könnte, erörtern. Die übergeordnete Fragestellung des vorliegenden Beitrags ist, ob Frieden und Stabilität in Europa durch relativ unspektakuläre vertrauensbildende Verhandlungen und andere Maßnahmen dieser Art, die typischerweise erforderlich sind, um ein Sicherheitsdilemma zu überwinden (und in denen die OSZE besonders versiert ist), wiederhergestellt werden können oder ob eine substanziellere und damit schwierigere Neuregelung notwendig ist, um eine grundsätzliche Interessenskollision zwischen den zentralen Akteuren auszuräumen.

Motive und taktische Erwägungen

Politikanalysen bieten keine Gewähr dafür, dass die Motive eines jeden mit völliger Sicherheit bestimmt werden können. Jedoch kann man sich ein plausibles Bild von den russischen Interessen machen, indem man sich die immer wiederkehrenden Gedanken und Denkmuster in den öffentlichen Erklärungen hochrangiger russischer Regierungsvertreter ansieht. Mehrere Faktoren, die sowohl mit Russlands Außenbeziehungen als auch mit seiner Innenpolitik zu tun haben, bilden zusammengenommen den Kern von Russlands Einstellung gegenüber der europäischen Sicherheit.

Der erste und grundlegendste Faktor ist die große Beliebtheit, die die Sicht auf die internationalen Beziehungen und die internationale Sicherheit aus der Perspektive des offensiven Realismus unter Russlands Top-Entscheidungsträgern genießt. Diese Sichtweise postuliert einen unaufhaltsamen Kampf der Großmächte ums Überleben und um die globale Vorherrschaft. Ein Akteur kann sich in diesem Kampf nur sicher fühlen, wenn alle anderen Akteure entscheidend geschwächt oder – besser noch – besiegt sind. Aus dieser Sicht der internationalen Beziehungen ist ein solcher Kampf ein inhärentes und unabweichliches Charakteristikum globaler Interaktionen, da gegenseitige Zusicherungen der Staaten, dass ihre Absichten nicht aggressiv seien, nicht verifiziert werden können und aus diesem Grunde auch nicht vertrauenswürdig

sind. Bei einem seiner medienwirksamen öffentlichen Auftritte behauptete der russische Präsident Wladimir Putin im Dezember 2014, dass der Westen auch dann versucht hätte, Russland zu schaden, wenn es den Krimkonflikt, den der Westen als Grund für die gegen Russland verhängten Sanktionen angeführt hatte, nicht gegeben hätte. Putin bezeichnete Russlands nukleares Abschreckungspotenzial als die „Klauen des Bären“ und warf dem Westen vor, er versuche dem Bären „die Zähne und Klauen auszureißen“ – d.h. sein Nuklearwaffenarsenal auszuschalten – und damit einen Bären zurückzulassen, der zu nichts mehr nutze wäre, außer vielleicht zum Ausstopfen.⁵ Putin deutete damit zwischen den Zeilen an – und sein enger Verbündeter, der Vorsitzende der Staatsduma Sergei Naryschkin, sprach es offen aus –, das Motiv des Westens sei es letztendlich, Russlands riesige natürliche Ressourcen unter seine Kontrolle zu bringen.⁶

Ein solches Weltbild, insbesondere die Überzeugung, dass die – realen oder eingebildeten – Gegner nicht kompromissbereit seien und ihre destruktiven Ziele unabhängig vom eigenen Verhalten weiter vorantreiben, befindet sich voll und ganz im Einklang mit der Sichtweise des offensiven Realismus. In der Denkschule des offensiven Realismus ist kein Platz für ein Sicherheitsdilemma, da es für die beteiligten Akteure angeblich keine Möglichkeiten gibt, seine freundlichen Absichten zu signalisieren. Russlands einzige Möglichkeit, seine vitalen Interessen zu schützen, besteht daher darin, gegnerische Schachzüge durch energisches Handeln zu verhindern – oder ihnen hin und wieder auch zuvorzukommen –, bevor die Bedrohung unmittelbar bevorsteht. Was die Krim anging, hatte Russland, wenn es verhindern wollte, dass bereits kurz nach dem Regierungswechsel in Kiew im Februar 2014 NATO-Streitkräfte auf die Halbinsel verlegt würden, laut Präsident Putin nur eine Option, nämlich die Krim einzunehmen. Das Problem mit dem Ansatz des offensiven Realismus ist, dass bei dem Versuch, jede denkbare Bedrohung der eigenen Interessen auszuschalten, die Ressourcen eines Landes schnell aufgebraucht werden können. In der Tat hat es wenige – wenn überhaupt – Versuche gegeben, Russlands vitalen Interessen klare Grenzen zu setzen.

Eine andere tiefsitzende Sorge Russlands ist seit Langem der militärtechnische Vorsprung der NATO. Besonders beunruhigt ist Moskau vor allem über die Präzisionswaffen und Raketenabwehrsysteme der NATO, aber auch über die Stationierung von Streitkräften der NATO in der Nähe der russischen Grenzen.⁷ Russland hält sein nukleares Abschreckungspotenzial angesichts

5 President Rossii [Der Präsident Russlands], Bol'shaja press-konferencija Vladimira Putina [Große Pressekonferenz Wladimir Putins], Moskau, 18. Dezember 2014, unter: <http://kremlin.ru/events/president/news/47250> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 Sergei Naryškin, Instinkty kolonizatorov, ili podopleka globalnogo liderstva [Die Instinkte der Kolonisatoren, oder der Hintergrund globaler Führerschaft], in: Vedomosti, 13. April 2015, unter: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/04/14/instinkti-kolonizatorov-ili-podopleka-globalnogo-liderstva>.

7 Vgl. ausführlicher zu Russlands Besorgnissen Mikhail Troitskiy, BRICS Approaches to Security Multilateralism, in: Air and Space Power Journal – Africa & Francophonie, Sum-

der modernen Kombination aus nichtnuklearen strategischen Waffen und strategischer Raketenabwehr nicht für hinreichend sicher. Einige langjährige Beobachter des militärischen Dispositivs Russlands führen solche Besorgnisse auf die traditionelle sowjetische und russische Angst vor einem Enthauptungsschlag zurück.⁸ Aus dieser Sicht können konventionelle Präzisionswaffen als geeignetes Instrument für einen überraschenden „chirurgischen“ Enthauptungsschlag betrachtet werden, wenn die Eskalation erst einmal über eine Konfrontation mit konventionellen Waffen hinausgegangen ist, aber noch keinen nuklearen Erstschlag rechtfertigt. Offensichtlich konsterniert über die mangelnde Bereitschaft seitens der Vereinigten Staaten und der NATO, Russlands Sorgen Beachtung zu schenken, begann der Kreml nach einem Hebel zu suchen, mit dem man den Westen und insbesondere die Vereinigten Staaten zu Verhandlungen über Beschränkungen für die Weiterentwicklung moderner Waffentechnologien mit dem Potenzial, das militärische Kräftegleichgewicht zwischen Russland und der NATO zu verändern, zwingen könnte.

Und schließlich hat der Kreml in den letzten Jahren – seit der Welle von Straßenprotesten in Russland gegen Wahlfälschungen bei den Wahlen von Ende 2011 und Anfang 2012 – nach Anlässen für eine Mobilisierung im Inland zur Unterstützung der jetzigen Regierung Ausschau gehalten. Die Notwendigkeit einer solchen Mobilisierung ist angesichts des sich verlangsamenden Wirtschaftswachstums, das sich bereits lange vor den 2014 eingeleiteten westlichen Sanktionen bemerkbar machte, der sich anschließenden ausgeprägten Rezession infolge der fallenden Ölpreise sowie der Furcht vor von außen inszenierten Versuchen, den Vereinigten Staaten möglicherweise unliebsame Regierungen zu delegitimieren oder zu stürzen, besonders akut geworden. Der Kreml behauptet, dass der Westen ein ganzes Maßnahmenbündel gegen die russische Regierung einsetzt: von dem Versuch, Russlands nukleares Abschreckungspotenzial zu untergraben, über Versuche, die politische Führung des Landes in Misskredit zu bringen und ihre Moral durch die scheinbar legale, jedoch subversive Tätigkeit von NGOs auszuhöhlen, bis hin zur Vorbereitung und heimlichen Unterstützung der Führer von Protestbewegungen.⁹ Wenn die Vereinigten Staaten aus Sicht russischer Politiker nicht bereit sind, in diesem Bereich Kompromisse einzugehen, dann besteht die einzige Möglichkeit, die von Washington ausgehende Herausforderung zu bewältigen, darin, den globalen Einfluss der USA zu unterminieren und die NATO zu schwächen, indem man sie spaltet. Eine solche Antwort auf die un-

mer 2015, S. 76-88, auch unter: http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Archives.asp.

8 Vgl. die dezidierte Analyse möglicher diesbezüglicher russischer Ängste von Jeffrey Lewis, Bar Nunn, in: *Foreign Policy*, 17. Oktober 2012, unter: <http://foreignpolicy.com/2012/10/17/bar-nunn>.

9 Vgl. z.B. das Interview der Tageszeitung der russischen Regierung mit dem Sekretär des Sicherheitsrats der Russischen Föderation, Nikolai Patruschew: Ivan Jegorov, *Kto upravljaet chaosom? [Wer regiert das Chaos?]*, in: *Rossiskaja Gazeta*, 10. Februar 2015, unter: <http://www.rg.ru/2015/02/11/patrushev.html>.

erwünschte Anwesenheit der USA in Russlands eurasischer Nachbarschaft wäre ganz im Sinne des offensiven Realismus.

Diese Überlegungen bildeten den Hintergrund für die Entscheidungen des Kremls Ende 2013 und Anfang 2014 gegenüber der Ukraine. Sie präjudizierten jedoch die dramatischen Entscheidungen der russischen Führung in keiner Weise. Hinter Moskaus außenpolitischer Wende des Jahres 2014 verbargen sich mehrere nachrangige, eher taktische und miteinander verknüpfte Motive und Erwägungen.

Erstens war Moskau bestrebt, seine „besonderen“ sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen in Russlands unmittelbarer Nachbarschaft durchzusetzen. Für den Kreml war es wichtig seine Entschlossenheit zu demonstrieren, die Aufnahme von Russlands Nachbarn in die NATO oder die Einrichtung ungewollter ausländischer Militärstützpunkte auf dem Hoheitsgebiet seiner Nachbarn zu verhindern. Präsident Putin hatte mehrfach den Unwillen der NATO (und der Vereinigten Staaten) beklagt, Russlands Argumente gegen die Erweiterung anzuhören. Moskau verwendete einen erheblichen Teil seiner diplomatischen Ressourcen darauf sicherzustellen, dass die Ukraine auf die Option eines NATO-Beitritts in einem im Juli 2010 verabschiedeten Gesetz verzichtete. Bei der Einnahme der Krim im Februar 2014 räumte Putin ein, dass er aus Sorge darüber, dass Russland von der neuen ukrainischen Regierung aus seinem Marinestützpunkt in Sewastopol vertrieben und dieser anschließend den Kriegsflotten der NATO-Länder zur Verwendung angeboten werden könnte, gehandelt habe.¹⁰

Um Russlands Verhandlungsmacht gegenüber der EU und der NATO zu stärken, verfolgt Moskau spätestens seit Mitte der 2000er Jahre den Zusammenschluss mit einer Gruppe postsowjetischer Staaten.¹¹ Die russische Führung ist der festen Überzeugung, dass Handelsgespräche und auch Verhandlungen in anderen Bereichen zwischen der EU und einer eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft Russland mehr Einflussmöglichkeiten und mehr Spielraum geben, als wenn solche Verhandlungen bilateral zwischen Russland und der EU geführt würden. Wenn Russland das Gefühl hat, dass seine Bemühungen um eine Erweiterung seines eigenen Blocks von konkurrierenden Organi-

10 Vgl. President Rossii [Der Präsident Russlands], Vserossiski molodjožnyi forum „Seliger 2014“ [Allrussisches Jugendforum „Seliger 2014“], 29. August 2014, unter: <http://kremlin.ru/events/president/news/46507>; vgl. ebenso Erklärungen russischer Regierungsvertreter in der Dokumentation Krym. Put na Rodinu. Dokumentalny film Andreja Kondrašova [Krim. Der Weg in die Heimat. Dokumentarfilm von Andrei Kondrašov], Rossijskaja 24, 15. März 2015 (mit deutschen Untertiteln), unter: <http://www.youtube.com/watch?v=t42-71RpRgI>.

11 Eine der unverblümtesten, wenn auch ein wenig umgangssprachliche, Äußerung, die Präsident Putins Einsatz für die regionale wirtschaftliche Integration bezeugt, machte er während seiner ersten Amtszeit als Präsident bei einem Treffen mit Studenten und Dozenten der Universität Kiew am 28. Januar 2003: „Europa hat eine gemeinsame Währung und einen gemeinsamen Raum. Die europäischen Staaten profitieren wesentlich mehr als wir davon, dass sie Nachbarn sind. Und wir, entschuldigen Sie, kauen Rotz.“ Zitiert nach: „A my, izvinite, vse sopli žuem ...“ [„Und wir, entschuldigen Sie, kauen Rotz...“], in: Gazeta.Ru, 28. Januar 2003, unter: <http://www.gazeta.ru/2003/01/28/amyizvinitev.shtml>.

sationen blockiert werden, ist nach dieser Logik eine energische Antwort hierauf notwendig. Samuel Charap und ich haben vorgeschlagen, eine solche Dynamik als „Integrationsdilemma“ zu bezeichnen – eine Form des Sicherheitsdilemmas, bei der sich Handels- oder Verteidigungsblöcke, die sich gegenseitig ausschließen, in einem im Allgemeinen vermeidbaren Tauziehen um Mitglieder und Verbündete wiederfinden.¹²

Im Laufe der vergangenen zehn Jahre hat Russlands Führung sich regelmäßig darüber beklagt, dass ihre Vorschläge für eine umfassende Partnerschaft mit der EU (die von einigen russischen und europäischen Experten und Politikern als „*Grand Bargain*“ bezeichnet werden) durchweg abgewiesen wurden.¹³ Von Zeit zu Zeit macht Moskau Andeutungen über die mutmaßliche Rolle der Vereinigten Staaten bei der Vereitelung solcher Projekte und anderer Initiativen des Kremls wie z.B. eines detaillierten Fahrplans zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts, des sogenannten Kosak-Memorandums. In jüngerer Zeit fühlte Moskau sich ins Abseits gedrängt, als 2013 das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU ausgearbeitet wurde.¹⁴ Der Kreml reklamierte, dass dadurch Russlands Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt würden, und forderte trilaterale Beratungen über das Assoziierungsabkommen zwischen der EU, der Ukraine und Russland, was jedoch sowohl von Brüssel als auch von Kiew abgelehnt wurde, solange das Abkommen nicht unterzeichnet und das Datum seines Inkrafttretens nicht festgelegt sei.

Mehrere andere kurzfristige Entwicklungen waren ebenfalls als möglicher Auslöser für Russlands Reaktion auf den Sieg der Euromaidan-Bewegung in Kiew im Februar 2014 im Gespräch. Ob und wie sie Moskaus Beschlüsse tatsächlich beeinflusst haben, lässt sich allerdings weder überprüfen noch messen. Erwähnt werden sollte jedoch, dass die russische Führung sich wiederholt frustriert über die kritische internationale Medienberichterstattung über die Olympischen Winterspiele im Februar 2014 in Sotschi gezeigt hat. Dass Präsident Putin dem Westen unterstellt, Russland gegenüber unveränderbar feindlich eingestellt und stets bestrebt zu sein, jegliche bedeutende russische Initiative zu unterminieren, könnte mit den westlichen Reaktionen auf die Olympischen Winterspiele von Sotschi gerechtfertigt worden sein.

Die Öffentlichkeitskampagne gegen „gewaltsame, von außen inszenierte Putschversuche“, die angeblich darauf abzielten, den Vereinigten Staaten unliebsame Regierungen abzusetzen, legt nahe, dass Russland ein Interesse daran gehabt haben könnte zu beweisen, dass solche Versuche zum Scheitern verurteilt sind. Tatsächlich war eines der Hauptargumente, mit denen Moskau

12 Vgl. Charap/Troitskiy, a.a.O. (Anm. 4), S. 52.

13 Vgl. z.B. den Artikel des renommierten Experten für russische Außenpolitik, Sergey Karaganov, *Europe: A Defeat at the Hands of Victory?*, in: *Russia in Global Affairs*, 19. März 2015, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Europe-A-Defeat-at-the-Hands-of-Victory-17361>.

14 Vgl. *President Rossii* [Der Präsident Russlands], *Peterburgski meždunarodnyi ekonomičeski forum* [St. Petersburger Wirtschaftsforum], St. Petersburg, 23. Mai 2014, unter: <http://kremlin.ru/events/president/news/21080>.

die Legitimität des Sezessionsreferendums der Krim am 16. März 2014 bekräftigte, dass die auf Viktor Janukowitsch folgende „selbsternannte“ Regierung in Kiew gar nicht die Befugnis hatte, das Referendum zu stoppen, das nach ukrainischem Recht nur mit Zustimmung der Zentralregierung hätte durchgeführt werden können. Der Druck, der nun auf die neue Regierung in Kiew an mehreren Fronten ausgeübt wurde, war ein deutlicher Gegensatz zu Russlands Angebot der Verlängerung einer russischen Kreditlinie in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar für die Janukowitsch-Regierung nur wenige Wochen bevor sie vertrieben wurde. Zwischen Februar und Mai 2014 (im Mai wurde der neue ukrainische Präsident gewählt) warf Moskau der neuen ukrainischen Regierung extreme nationalistische Tendenzen vor und ignorierte sie praktisch.

Strategische Folgen

Welches Kalkül auch immer hinter Russlands Verhalten in der Ukrainekrise steckt, sein Handeln wird langfristige Folgen für die europäische und die globale Sicherheit haben. Sie zu überwinden wird sehr viel schwieriger sein als mit den Konsequenzen des russisch-georgischen Krieges vom August 2008 fertigzuwerden.

Aus der Sicht anderer Staaten hat die Ungewissheit über Russlands Absichten erheblich zugenommen. Nach dem Konflikt vom August 2008 gingen viele einflussreiche Experten und Politiker im Westen davon aus, dass Russlands territoriale Ambitionen im postsowjetischen Eurasien nicht über die Anerkennung der beiden abtrünnigen Republiken im Südkaukasus hinausgehen würden. Diese Annahmen und die daraus folgenden Prognosen wurden Anfang 2014 drastisch widerlegt. Wechselseitige Signale guter Absichten zwischen Russland und den Mitgliedern von EU und NATO wurden dadurch schwierig und Krisenpläne für den Fall einer raschen Eskalation hatten Hochkonjunktur. Auch Sicherheitsrisiken, deren Ausmaß und politische Konsequenzen zuvor als begrenzt eingestuft worden waren, wurden nun in den Analysen für die Zeit „nach 2014“ als mögliche Auslöser von Katastrophenszenarien berücksichtigt. In der NATO setzte eine Diskussion darüber ein, ob die Rückkehr zu einer riskanten Nuklearpolitik notwendig sei, um Russland davon abzuhalten, die Souveränität von NATO-Mitgliedern zu verletzen – ein Szenario, das zwar noch immer als weit hergeholt galt, aber auch nicht mehr ausgeschlossen wurde.¹⁵ Das Scheitern der Versuche zur Wiederbelebung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) erwies sich als besonders misslich, als die Spannungen infolge der Stationie-

15 Vgl. z.B. Elbridge Colby, NATO Needs a Nuclear Strategy Update, in: The Wall Street Journal, 27. Mai 2015, unter: <http://www.wsj.com/articles/nato-needs-a-nuclear-strategy-update-1432751143>.

rung russischer Streitkräfte und russischer Militärmanöver in den an die Ukraine angrenzenden Regionen zunehmen.

Die Ukrainekrise hat auch eine neue Phase in der Diskussion darüber, ob und wie Nuklearwaffen in politischen Einfluss umgesetzt werden können, eingeleitet. Moskau versuchte eine Debatte über die Bedeutung seines nuklearen Dispositivs für die Situation rund um die Ukraine zu entfachen. Man ging allgemein davon aus, dass Russland seine Nuklearwaffen nur dazu einsetzen könne, einen massiven Angriff auf sein eigenes Hoheitsgebiet und – in bestimmten Fällen – auf das seiner engsten Verbündeten wie z.B. Belarus zu stoppen.¹⁶ Es gibt jedoch auch eine weitergehende, alarmistische Interpretation der russischen Nukleardoktrin, nach der Moskau Nuklearschläge zur „Deeskalation“ in Konflikten durchführen könnte, die außerhalb des eigenen Landes ausbrechen und Russlands Überleben erkennbar nicht gefährden.¹⁷ Das Risiko, dass ein solcher Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten bzw. der NATO und Russland durch Ereignisse in oder im Zusammenhang mit der Ukraine ausgelöst werden könnte, wurde zu einem in den Publikationen sowohl russischer als auch amerikanischer Experten äußerst kontrovers diskutierten Thema.¹⁸

Um andere Staaten oder Allianzen davon abzuhalten, in Russlands neu definierte „Einflusszonen“ vorzudringen, schien Moskau zu einer Politik bereit zu sein, die riskanter war als jemals zuvor seit dem Ende des Kalten Krieges. Der Kreml versuchte die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten in Europa und Asien davon zu überzeugen, dass Russlands Entschlossenheit, seine außen- und sicherheitspolitischen Ziele durchzusetzen, größer war als die Entschlossenheit derjenigen Staaten und Bündnisse, die Moskaus Politik anprangerten. Die Argumente einiger Beobachter bezogen sich auf Präsident Putin persönlich, von dem einige Experten behaupteten, dass seine Einsatzbereitschaft für Ziele, die er als moralisch gerechtfertigt ansah, extrem hoch sei.¹⁹ Eine solche Rhetorik wies deutlich auf einen grundsätzlichen Konflikt zwischen Russland und dem Westen hin – und nicht auf ein unbeabsichtigtes Sicherheitsdilemma.

16 Vgl. die Interpretation der im Dezember 2014 veröffentlichten russischen Militärdoktrin durch die einflussreiche RAND-Expertin Olga Oliker, *Russia's new military doctrine: Same as the old doctrine, mostly*, in: Monkey Cage, *The Washington Post*, 15. Januar 2015, unter: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/01/15/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine-mostly>.

17 Vgl. z.B. Matthew Kroenig, *Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War*, in: *Survival* 1/2015, S. 49-70.

18 Vgl. Michail Sokolov, *Putin sdast Donbass? [Gibt Putin das Donbass auf?]*, Diskussion mit Dmitri Trenin, Juri Fel'stinski und Alexej Rjabčín, in: *Radio Svoboda*, 14. Mai 2015, unter: <http://www.svoboda.org/content/transcript/27015987.html>; Graham Allison/Dimitri K. Simes, *Russia and America: Stumbling to War*, in: *The National Interest*, 20. April 2015, unter: <http://nationalinterest.org/feature/russia-america-stumbling-war-12662>.

19 Vgl. z.B. das Interview des Gastgebers der populären „Pozner“-Show des russischen Fernsehsenders Kanal 1, Vladimir Pozner, mit dem Direktor des Moskauer Carnegie Center Dmitri Trenin, *Gost' Dmitri Trenin. Pozner. Vypusk ot 13.04.2015 [Gast: Dmitri Trenin. Pozner. Ausgabe vom 13. April 2015]*, unter: http://www.ltv.ru/video_archive/projects/pozner/p91614.

Russlands Demonstration seiner Entschlossenheit wurde ergänzt von neuen Erklärungen über seine Interessen und Ziele. Dabei wurde vom Kreml insbesondere das Konzept der „russischen Welt“ („*Russki Mir*“) lanciert, um die Glaubwürdigkeit der neuen außenpolitischen Manöver Russlands zu bekräftigen.²⁰ Präsident Putin gab zu verstehen, dass der geographische Raum, in dem ethnische Russen leben, Russland weitaus mehr bedeutete als den Vereinigten Staaten oder der Europäischen Union. Moskau sei daher bereit, weitaus größere Risiken einzugehen, um seine Interessen in der „russischen Welt“ zu wahren, als andere Akteure, um Russland davon abzuhalten.

Wie stark Russlands Engagement zum Schutz der „russischen Welt“ ist, schien jedoch angesichts der unübersehbaren Tatsache, dass dieser Begriff vor 2014 im offiziellen russischen Diskurs nicht vorkam, fraglich. Er wurde nicht einmal in Situationen beschworen, in denen die Rechte russischer Staatsbürger oder „Landsleute“ in den ehemaligen Sowjetrepubliken von den Regierungen offen verletzt wurden. Die Diskussionen um die „russische Welt“ erreichten Ende 2014 ihren Höhepunkt und flauten 2015 zu dem Zeitpunkt wieder ab, als die prorussischen Aktivisten in der Ostukraine ankündigten, die Initiative zur Sezession der Region von der Ukraine und zu ihrer Anerkennung unter der Bezeichnung *Novorossija* („Neurussland“) einzustellen.

Ein anderes wichtiges Ziel russischer Außenpolitik war es, die Beziehungen zu nichtwestlichen Staaten, hauptsächlich Entwicklungsländern, zu verbessern. Russland wollte sich auf diese Weise alternative Quellen für Finanzmittel und Technologien erschließen, die der Westen Russland infolge der Ukrainekrise verweigerte, und den konzertierten Widerstand der BRICS-Länder und anderer nichtpaktgebundener Staaten gegen den Westen katalysieren. Der Kreml betrachtete die westliche Welt als Bedrohung nicht nur für Russlands Interessen, sondern auch für Russlands Existenz.²¹ Schon bald nach dem Sturz von Präsident Janukowitsch im Februar 2014 begannen russische Diplomaten ihre Kollegen weltweit vor der angeblich von den Vereinigten Staaten praktizierten Strategie, unliebsame Regime auszuwechseln, zu warnen und auf die Notwendigkeit hinzuweisen, sich dem gemeinsam zu widersetzen.²²

Ein zentrales Element dieser Ausgleichsstrategie waren Russlands Zuehen auf China und seine Versuche, die russisch-chinesischen Beziehungen als

20 Vgl. Igor Zevelev, *The Russian World Boundaries*, in: *Russia in Global Affairs*, 7. Juni 2014, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Russian-World-Boundaries-16707>.

21 Vgl. z.B. *President Rossii* [Der Präsident Russlands], *Prjataja linija s Vladimirom Putinyom* [Direktverbindung mit Präsident Putin], Moskau, 16. April 2015, unter: <http://kremlin.ru/events/president/news/49261>.

22 Vgl. z.B. die Ausführungen des Stellvertretenden Verteidigungsministers der Russischen Föderation Anatoli Antonow beim *IISS Shangri-La Dialogue 2014*, in: *IISS, The IISS Shangri-La Dialogue, The Asia Security Summit, Major Power Perspectives on Peace and Security in the Asia-Pacific: Anatoly Antonov, Deputy Minister of Defence, Russia*, Singapur, 1. Juni 2014, unter: <https://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/2014-c20c/plenary-4-a239/anatoly-antonov-c9d2>.

eine neu entstehende Allianz darzustellen. Auch wenn sich Russlands Beziehungen mit China und anderen BRICS-Staaten in mehrerer Hinsicht bis Mitte 2015 tatsächlich vertieft hatten,²³ kam keine richtige Anti-USA-Koalition zustande, was in erste Linie daran lag, dass keiner der anderen BRICS-Staaten Moskaus ausgeprägten Antiamerikanismus teilte, sondern diese vielmehr bestrebt waren, ihre expandierenden Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen dazu zu nutzen, ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen.²⁴

Kann die Interessenkollision transformiert werden?

Moskau beklagt sich über angebliche Pläne des Westens, in Russland und seinen postsowjetischen Nachbarn einen Regimewechsel und Veränderungen in der außenpolitischen Orientierung herbeizuführen. Als Reaktion darauf bemüht sich Moskau zu demonstrieren, dass es auch vor drastischen Maßnahmen nicht zurückschrecken wird, um das zu verhindern. Russland kann zwar nicht erwarten, die Kontrolle über die Außenpolitik ehemaliger Sowjetrepubliken zu erlangen, es strebt jedoch definitiv ein stillschweigend anerkanntes Mandat an, die Annäherung an postsowjetische eurasische Staaten mit den wichtigsten Machtzentren – in erster Linie den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union und China – abzustimmen.

China ist seinerseits möglicherweise bereit, Russlands Forderungen nachzukommen. Peking hat sich höchstwahrscheinlich damit einverstanden erklärt, selbst keinen direkten Einfluss auf die Außenpolitik der zentralasiatischen Republiken an Chinas Westgrenze auszuüben. Für Peking haben wirtschaftlich rentable Projekte mit diesen Staaten bei der Förderung und dem Transport von Erdöl und Erdgas Vorrang. Es arbeitet mit den zentralasiatischen Staaten auch bei der Verbesserung ihrer Infrastruktur zusammen, um den Transit von China über Eurasien nach Europa zu erleichtern.²⁵ Moskau ist mit diesem Arrangement zufrieden (was möglicherweise nicht sehr weitsichtig ist), da China bislang nicht versucht hat, unmittelbar Einfluss auf die Besetzung von Regierungsposten zu nehmen, und auch darauf verzichtet hat, Kritik an den politischen Institutionen und den Regimen in den zentralasiatischen Staaten zu üben.

Anders als China versuchen die Europäische Union und die Vereinigten Staaten, einige seit Langem institutionalisierte Politiken und Praktiken in den postsowjetischen Republiken wie z.B. deren Haltung zur europäischen Integration und zur euroatlantischen Sicherheit zu verändern. Auch wenn es Gesellschaften wie die ukrainische, belarussische oder armenische oftmals

23 Vgl. zu den jüngsten Entwicklungen in den russisch-chinesischen Beziehungen: Yu Bin, *China-Russia Relations: All Still Quiet in the East*, in: *Comparative Connections*, Mai 2015, unter: http://csis.org/files/publication/1501qchina_russia.pdf.

24 Vgl. Troitskiy, a.a.O. (Anm. 7).

25 Vgl. z.B. Alexander Gabuev, *Smiles and Waves: What Xi Jinping Took Away from Moscow*, *Carnegie Moscow*, 29. Mai 2015, unter: <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=60248>.

spaltet, wird das Ziel, die Kluft zwischen den postsowjetischen Staaten und denjenigen Europas und Nordamerikas mit Blick auf Wohlstand und die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte zu überbrücken, im postsowjetischen Eurasien zunehmend attraktiver. Gleichzeitig hat die russische Regierung den Beitritt zur EU oder zur NATO nie als eine realistische Option angesehen – zum einen aufgrund der umfangreichen Reformen, die erforderlich wären, um die Aufnahmekriterien zu erfüllen, zum anderen, weil die Bereitschaft der Mitgliedstaaten von EU und NATO, einer Mitgliedschaft Russlands in absehbarer Zukunft zuzustimmen, eher unwahrscheinlich ist.

Ein größeres Problem ist für Moskau allerdings die Tatsache, dass die Mehrheit der postsowjetischen eurasischen Staaten es trotz Moskaus nach wie vor starker Präsenz in Russlands Nachbarschaft konsequent ablehnt, Befehle oder auch nur Empfehlungen aus Moskau zu ihrer Positionierung in regionalen und globalen Fragen entgegenzunehmen. So wichtige Staaten wie Georgien, Aserbaidschan, Usbekistan und selbst Kasachstan unterhalten enge Beziehungen mit mehreren Großmächten in ihrer jeweiligen Region und auch auf globaler Ebene gleichzeitig. Auch Armenien und Belarus würden es ihnen wahrscheinlich gleich tun, wenn die Umstände es endlich zuließen, ihre Isolation in der Region und vom Westen zu beenden.

Die NATO fürchtet ihrerseits eine Krise ihrer Glaubwürdigkeit, wenn ihre Politik der „offenen Türen“ in Zweifel gezogen wird. Diese Politik verspricht zwar nicht direkt einen gewissen Automatismus, läuft aber eindeutig darauf hinaus. Das Bündnis kann es sich auf Dauer nicht leisten, Beitrittsgesuche von nach Mitgliedschaft strebenden – und offensichtlich auch geeigneten – Bewerbern aus politischen Gründen abzulehnen. Die mangelnde Bereitschaft bestimmter Bündnismitglieder, einem Kandidaten den Beitritt zur NATO zuzugestehen, könnte ernsthafte Fragen nach dem Zusammenhalt des Bündnisses und seinem Bekenntnis dazu, die euroatlantische Gemeinschaft liberaler Demokratien zu verkörpern und zu schützen, aufwerfen. Zwar sollen Frankreich und Deutschland dagegen gewesen sein, Georgien und die Ukraine auf dem NATO-Gipfeltreffen in Bukarest im April 2008 in den *Membership Action Plan* der NATO aufzunehmen, letztlich stimmten Berlin und Paris jedoch der abschließenden Gipfelerklärung zu, die das Versprechen enthielt, „dass diese Länder NATO-Mitglieder werden“ – wenn auch zu einem nicht näher bestimmten späteren Zeitpunkt. Der Spielraum dafür, die Aussichten wichtiger nach Aufnahme in die NATO strebender Staaten hinauszuzögern, ist begrenzt. Die Spannungen im Zusammenhang mit der Frage der Bündnismitgliedschaft können als eine Interessenkollision interpretiert werden, bei der jeder der Beteiligten entschlossen ist, seinen Willen durchzusetzen, auch wenn dies einen hohen Preis fordert: Die NATO will die volle Handlungsfreiheit für ihre Erweiterungspolitik behalten, während Russland beabsichtigt, den Beitritt weiterer seiner Nachbarn zur NATO zu verhindern.

Es gibt also Gründe, dieses Netz von Widersprüchen zwischen Russland und dem Westen in Fragen der eurasischen Sicherheit, das sich seit dem Beginn

der Ukrainekrise noch verdichtet hat, insgesamt eher als eine Interessenkollision denn als unbeabsichtigte Eskalation zu betrachten.

Dennoch ist es vielleicht noch immer möglich, diese unvermeidliche strategische Pattsituation in ein Sicherheitsdilemma zu transformieren, das sich für Verhandlungen anbietet und für eine Lösung geeignet ist. Der Schlüssel zu einer solchen Transformation ist Russlands eigene offensichtliche Ungewissheit darüber, welche Ziele es letztendlich sowohl mit Blick auf die Ukraine als auch hinsichtlich der europäischen Sicherheitsarchitektur insgesamt verfolgt. Einige Beobachter haben diese Haltung als „opportunistisch“ bezeichnet.²⁶ Russlands Ansichten darüber, was es erreichen will, sind flexibel und hängen in erheblichem Maße sowohl von den Reaktionen anderer Akteure als auch von zufälligen Entwicklungen ab. Russlands Ungewissheit bietet die Gelegenheit für eine Mischung aus Diskussionen über Statusfragen und Überzeugungsarbeit, die Moskau und seinen Gegnern dabei helfen könnte, ihre Ziele auf eine Art und Weise neu zu definieren, die sie miteinander kompatibel macht und eine Kollision verhindert.

Um dieses Ziel zu erreichen, wäre keine für beide Seiten verbindliche Vereinbarung – die höchstwahrscheinlich für die NATO nicht in Frage käme – notwendig. Stattdessen könnten zwei einseitige Erklärungen ausreichen, in denen man sich auf bestimmte Prinzipien verpflichtet. So könnte die NATO erklären, dass alle ihre Erweiterungsbeschlüsse ausschließlich auf Sicherheitsabwägungen beruhen werden, was bedeuten würde, dass nur Bewerber beitragsfähig sind, die positiv zur Sicherheit des Bündnisses beitragen. Aus verständlichen Gründen kann die Diskussion über die Beitrittsaussichten der Kandidaten nicht völlig offen geführt werden. Dennoch wäre ein gewisser Grad an Transparenz seitens der NATO notwendig, um zu zeigen, dass sie nicht jedem Beitrittsgesuch stattgeben muss – aus Angst davor, dass es ihrer Glaubwürdigkeit einen untragbaren Schaden zufügen würde, dies nicht zu tun.

Russland könnte seinerseits versprechen, weder Druck auf diejenigen Staaten auszuüben, die die NATO aufgrund ihres zusätzlichen Nutzens für die Sicherheit des Bündnisses aufzunehmen bereit ist, noch sie in irgendeiner anderen Form zu sanktionieren. Zwar kann Moskau nicht an dem Versuch gehindert werden, seinen Nachbarn die NATO-Mitgliedschaft auszureden; jedoch sollte es auf Drohungen jeglicher Art sowie auf subversive Handlungen gegenüber erfolgreichen Kandidaten verzichten.

Die vorgeschlagenen gegenseitigen Verpflichtungen könnten sich als ausreichend erweisen, das auf die Versuche, konkurrierende Blöcke in Eurasien aufzubauen bzw. zu erweitern, zurückzuführende Integrationsdilemma zu überwinden. Die Logik ist simpel: Wenn Russland sich damit einverstanden erklärt, seine hiervon betroffenen Nachbarn nicht einzuschüchtern, sondern ihnen stattdessen beruhigende Zusicherungen zu machen, hat die NATO we-

26 Vgl. z.B. Ilan Berman, *The Economics of Deterring Russia*, in: *The National Interest*, 22. Mai 2015, unter: <http://nationalinterest.org/feature/the-economics-deterring-russia-12945>.

niger Grund, deren Beitritt aus dem Blickwinkel regionaler Sicherheit als vorteilhaft zu erachten. Moskau erhalte kein Vetorecht bei Beschlüssen zur NATO-Erweiterung, und dennoch würden die Beschlüsse nach Kriterien verfasst, die aus der Sicht eines Verteidigungsbündnisses verständlich und transparent sind. Zwar werden Konflikte um solch aufsehenerregende Fälle wie die Ukraine vielleicht nicht verschwinden, doch wäre ein wichtiger Schritt dazu gemacht, aus dem Integrationsdilemma herauszukommen. Ein solches Resultat wäre dem fortdauernden Konflikt über Loyalitäten in Eurasien, an dem derzeit Russland, die NATO, die EU und die Vereinigten Staaten beteiligt sind, der aber in nicht allzu ferner Zukunft auch China und andere aufstrebende Länder einbeziehen wird, deutlich vorzuziehen.

Auf ähnliche Weise könnte auch ein durch die Osterweiterung der EU entstehendes Integrationsdilemma durch eine Übereinkunft über trilaterale Konsultationen zwischen der EU, Russland und denjenigen Ländern, die eine „vertiefte und umfassende“ Wirtschaftspartnerschaft mit der Europäischen Union erwägen, abgemildert werden. Trilaterale Gespräche über die Probleme, die sich aus dem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine ergeben, wurden bereits im Laufe des Jahres 2015 geführt. Im Mai 2015, an einem bestimmten Punkt in diesen Verhandlungen, kündigte der russische Verhandlungsführer an, dass Moskau keine weiteren Einwände dagegen habe, dass das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine am 1. Januar 2016 in Kraft tritt, auch wenn der Kreml dann letztendlich beschloss, sein Freihandelsabkommen mit der Ukraine von diesem Datum an auszusetzen. Diese Gespräche und die erzielte Interimslösung standen in starkem Kontrast zu der Weigerung der Unterzeichnerstaaten des Abkommens, dessen Bestimmungen mit Russland zu erörtern, als es im Jahr 2013 zur Unterzeichnung vorbereitet wurde.

Sollten Moskaus Ambitionen in Wirklichkeit jedoch über den Erhalt angemessener Garantien dafür, dass die NATO-Erweiterung nicht auf die Eindämmung Russlands abzielt, hinausgehen oder sollten die westlichen Sicherheits- und Wirtschaftsblöcke nicht bereit sein, ihre Beziehungen zu Drittparteien mit Außenstehenden zu diskutieren, dann werden beide Seiten auf Kollisionskurs bleiben und weiterhin bereitwillig beträchtliche Mittel aufwenden und gravierende Risiken eingehen, um im Falle eines Konflikts die Oberhand zu gewinnen. Wenn jedoch Russland, die NATO und die EU fähig sind, ihre Ambitionen zu begrenzen und freundliche Absichten zu signalisieren, könnten die gegenwärtigen Konflikte ohne tiefgreifende Institutionalisierungen oder formale Vereinbarungen, die in der Regel nur schwer zuwege zu bringen sind, entschärft werden. Angesichts der Glaubwürdigkeitskrise infolge seiner Politik gegenüber der Ukraine seit Ende 2013 hat Moskau vermutlich den weitesten Weg, wenn es darum geht, auf seine Partner zuzugehen.

Wenn beide Seiten erst einmal erste Schritte unternehmen, aus ihrem Sicherheitsdilemma herauszukommen, könnte sich die OSZE in einer guten Position befinden, einen mit hochrangigen Regierungsvertretern besetzten Aus-

schluss oder einen „Weisenrat“ zur Beratung über weitere vertrauensbildende Maßnahmen ins Leben zu rufen. Der zukünftige Status der Krim kann ein weiteres wichtiges Thema sein, für das die OSZE eine offene Diskussion und die Erarbeitung von Empfehlungen erleichtern könnte. Die Übereinkunft der OSZE-Teilnehmerstaaten, zu diesem Zweck die Guten Dienste der Organisation in Anspruch zu nehmen, sollte dazu führen, den verbindlichen Charakter der Empfehlungen zu akzeptieren.

Als die gesamteuropäische Institution mit der größten Erfahrung in der Durchführung von Beobachtermissionen und Mediation wird die OSZE in den folgenden Jahren auch öfter *ad hoc* eine wichtige Rolle spielen. Ihre Beobachter werden bei Konfliktparteien in ganz Eurasien hoch im Kurs stehen – vor allem in der Ostukraine, wo der Sezessionskonflikt noch immer einer endgültigen Lösung harrt. Die OSZE sollte keine Gelegenheit verstreichen lassen, die Demokratisierung in ihren Teilnehmerstaaten in Osteuropa und im Südkaukasus durch die Entsendung von Wahlbeobachtungsmissionen zu unterstützen. Diese Tätigkeit wird immer dort unverzichtbar sein, wo Staaten schnelle Transformationsprozesse hin zu einer pluralistischen Demokratie durchlaufen, da die Legitimität der neuen, aus freien Wahlen hervorgegangenen Regierungen internationaler Bestätigung bedarf.

Schlussfolgerungen

Wenn wir über Wege aus dem gegenwärtigen europäischen sicherheitspolitischen Schwebezustand diskutieren, sollten wir uns daran erinnern, dass beruhigende Zusicherungen in Russlands Politik gegenüber Ost-, Süd- und Westeuropa zwischen 2000 und 2013 – mehr als ein Jahrzehnt lang – gut funktioniert haben, bevor die Kontroverse über die Ukraine in einen offenen Konflikt umschlug. In dieser Zeit konnte Moskau sich die Unterstützung – oder zumindest das Verständnis – großer Kreise der EU und der USA sichern, die Interesse an einem dauerhaften Dialog und an der Ausweitung ihrer Geschäftsbeziehungen hatten. Jedoch sorgte die Zugkraft, die Moskaus Ideen in der EU erhielten, teilweise für Besorgnisse unter den Vertretern der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Der Widerstand von Staaten wie Griechenland, Italien, Zypern, und Ungarn gegen die Sanktionen der EU gegenüber Russland in den Jahren 2014 und 2015 war ein eindeutiger Beleg für diesen gewachsenen Einfluss. Dieses akkumulierte Kapital wurde jedoch von Russlands plumpen Aktionen in der Ukraine untergraben.

Moskaus Interessen gingen allerdings über rein routinemäßige Geschäftsbeziehungen mit der euroatlantischen Staatengemeinschaft hinaus. Russland strebte nach Anerkennung seiner Rolle in der europäischen Sicherheit auf höchster Ebene und entschied sich bewusst, erhebliche wirtschaftliche Vorteile dafür zu opfern. Die Folge war, dass beide Seiten bei der Gestaltung ihrer militärischen Dispositive, der operativen Planung und – besonders wichtig

– bei ihren Überlegungen zum erwünschten Endzustand der europäischen Sicherheitslandschaft der Ungewissheit den Vorzug vor der Gewissheit gaben. Mit der Behauptung, dass seit Langem ein „unerklärter Krieg“ gegen Russland geführt werde, um dessen unabhängige Außenpolitik zu behindern, beschloss Moskau, seine Glaubwürdigkeit dadurch zu erhöhen, dass es sowohl bei seinen konventionellen als auch bei seinen nuklearen Streitkräftedispositiven und Strategien eine riskante Politik verfolgte. Die NATO antwortete in gleicher Weise, wobei beide Seiten eine Vertrauenskrise erlebten, die weit über die akuten Meinungsverschiedenheiten über die Ukraine hinausging. Das ist der Punkt, an dem die OSZE eingreifen kann, um die vertrauensbildenden Mechanismen, die notwendig sind, um *Worst-Case*-Szenarien abzuwenden, Vertrauen wiederherzustellen und den Weg zur Neuerfindung der europäischen Sicherheit auszuleuchten.

Über die Wiederbelebung der europäischen Sicherheit

Das Jahr 2014 war für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eines der schwierigsten Jahre überhaupt, die OSZE hat jedoch gezeigt, dass sie äußerst belastbar ist. Mit dem Ausbruch des Ukraine-Konflikts rückten mehrere internationale Organisationen ins Zentrum der Aufmerksamkeit, darunter die Europäische Union (EU) und die Vereinten Nationen (VN). Es ist jedoch die OSZE, die bei der Beobachtung des Konflikts in der Ostukraine eine herausragende und wohl auch die wichtigste Rolle spielt. Auch wenn die Organisation seit einiger Zeit unter großem Druck steht und das Interesse an ihren Institutionen, Zentren und Feldmissionen sowohl im Westen als auch im Osten abgenommen hat, ist sie dort, wo die geopolitische Lage weiterhin für Unsicherheit sorgt, nach wie vor ein wichtiger Sicherheitsakteur.

Der Ukraine-Konflikt wurde in andere Teile der Welt hineingetragen, als eine Passagiermaschine der *Malaysia Airlines* auf dem Flug nach Kuala Lumpur im Luftraum über der von separatistischen Milizen kontrollierten Oblast Donezk in der Ostukraine abgeschossen wurde. Am ersten Jahrestag des Todes von 298 Menschen aus vielen Teilen der Welt, vor allem aber aus Malaysia und den Niederlanden, wissen wir noch immer nicht genau, wie die Maschine zum Absturz gebracht wurde. Was nach dem Absturz geschah, ist kennzeichnend für den Ukraine-Konflikt: Beide Seiten schoben der jeweils anderen die Schuld zu und verstrickten sich somit noch tiefer in den Konflikt. Die OSZE war vor Ort, als Flug MH17 abstürzte, nachdem die Maschine von einer Rakete eines Buk-M1-Flugabwehrraketensystems getroffen worden war, das von den Rebellen in Donezk dazu benutzt wurde, Luftangriffe der Ukrainer im Kampf mit den Rebellen abzuwehren. Trotz gegenteiliger Beweise weigerten sich die Rebellen und die russische Regierung, ihre Beteiligung am Abschuss des Flugzeugs oder die anschließende Manipulation von Beweismaterial zuzugeben. Die OSZE bemühte sich unverzüglich um Zugang zur Absturzstelle, wurde jedoch wiederholt abgewiesen, bis ihr schließlich ein eingeschränkter Zugang gewährt wurde. Angesichts der Bedeutung, die Informationen für die Kriegsführung haben, wird es für die OSZE nicht nur schwierig sein, sich um ein Ende des Konflikts zu bemühen, sondern auch, ihn zu beobachten.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der OSZE als Anbieter von Sicherheit in den Jahren 2014 und 2015. Im Mittelpunkt stehen dabei zwangsläufig die Ukraine-Krise und andere Gebiete der ehemaligen Sowjetunion. Wie wir sehen werden, ist die Rolle der OSZE in der Region nicht ganz unkompliziert. Jedoch verfügt keine andere Sicherheitsorganisation dort über eine vergleichbare Präsenz. Der Beitrag untersucht, wie die OSZE vor Ort und in

Wien versucht, auf Europas größte Krise seit den Jugoslawienkriegen eine Antwort zu finden und sie zu bewältigen. Er geht auch auf die Versuche der OSZE ein, über ihre politischen Manöver hinaus zu einer Lösung des Konflikts beizutragen. Abschließend werden die Zukunftsperspektiven der OSZE angesichts Russlands zunehmender Feindseligkeit gegenüber jeglicher Einmischung in seinen selbstdefinierten Einflussbereich erörtert. Der Beitrag stellt auch die Frage, ob die Ukraine-Krise das Ende von Helsinki bedeutet. Um die aktuelle Lage zu verstehen, müssen wir die Vergangenheit verstehen. Daher soll zunächst das Wesen der OSZE als Sicherheitsakteur erläutert werden.

Die OSZE als Sicherheitsakteur

Um welche Art von Sicherheitsakteur handelt es sich bei der OSZE? Ihr Ansatz und seine Grenzen entstanden während des Kalten Krieges und der Aussicht auf Entspannung. Die Organisation *für* Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die aus der Konferenz *über* Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorging, setzte etliche Grundsätze der Schlussakte von Helsinki (1975) in die Tat um, die ursprünglich dazu gedacht waren, der Geopolitik bestimmte Grenzen zu setzen, letztlich aber eher dazu dienten, die Transformation von Staaten anzuleiten. In den Anfangstagen der OSZE gab es einen deutlichen Zusammenhang zwischen Geopolitik und Staatstransformation. Die Teilnehmerstaaten, die bei der Institutionalisierung der OSZE eine Rolle spielten, erkannten, dass sich die mit der Transformation von Staaten einhergehende Ungewissheit negativ auf die Beziehungen zwischen Staaten auswirken konnte. Sie schufen daher neue Institutionen wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und den Beauftragten für Medienfreiheit.¹ Diese in den 1990er Jahre entstandenen Institutionen sollten dazu beitragen, einen reibungslosen Wandel in Staaten zu unterstützen, die nicht auf frühere Erfahrungen mit Demokratie und Menschenrechten zurückgreifen konnten. Besondere Sorge galt dabei der Möglichkeit eines Rückfalls, d.h. der Möglichkeit, dass ein Staat, der den Weg zur Transformation beschritten hat, wieder in einen undemokratischen Zustand zurückfällt. So bestand stets ein Spannungsverhältnis zwischen der Art und Weise, wie die OSZE und ihre Institutionen diese Herausforderungen im OSZE-Gebiet sahen, und derjenigen, wie einige Teilnehmerstaaten die OSZE-Agenda sahen. Mit der 1998 einsetzenden Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen wurde die OSZE zu einem politischen Kommunikationstheater, das ihre Möglichkeiten, die Ideale der Schlussakte von Hel-

1 Vgl. P. Terrence Hopmann, The OSCE role in Eurasian security, in: James Sperling/Sean Kay/S. Victor Papacosma (Hrsg.), *Limiting institutions? The challenge of Eurasian security governance*, Manchester 2003, S. 144-165.

sinki weiterzuentwickeln, einschränkte. Das soll nicht heißen, dass die OSZE zu diesem Zeitpunkt mit ihrer Konfliktverhütungs-, Konfliktlösungs- und Beobachterfunktion nicht bereits gut entwickelt war – ganz zu schweigen von ihrem nie genutzten Mandat für OSZE-Friedensmissionen. Genauer gesagt: Der Dialog zwischen Ost und West kam zum Stillstand. An seine Stelle trat im Westen die allmähliche Erkenntnis, dass Russland – nunmehr unter Wladimir Putin – der OSZE als Begleiter oder gar Impulsgeber des Wandels zunehmend skeptisch gegenüberstand. Diese Entwicklung spitzte sich im Zuge der sogenannten „farbigen Revolutionen“ zu, in denen die OSZE insofern eine gewisse Rolle spielte, als sie prorussische Regierungen für deren Durchführung der Wahlen verurteilte. Die OSZE zeigte auf vielfältige Weise, dass sie einen liberalen Wandel wirksam fördern konnte. Das Resultat war jedoch, dass Russland den Institutionen der OSZE nicht mehr vertraute und offen versuchte, sie aufzuhalten oder zu bedrängen.² Die OSZE befand sich „in einer Krise“, wie Pál Dunay 2006 schrieb.³ Russland wollte einen Richtungswechsel, den es als Rückkehr zur Geopolitik und zu den Grundlagen der Schlussakte von Helsinki bezeichnete. Der Westen hingegen weigerte sich noch immer, mit Moskau über eine Reform der OSZE zu diskutieren.

Nichtsdestoweniger spielen viele der Eigenschaften, die die OSZE nach dem Kalten Krieg zu einer wichtigen Institution machten, bei ihrer Tätigkeit als Sicherheitsakteur in der Ukraine nach wie vor eine Rolle. Ich habe diese Eigenschaften schon früher viele Male erörtert,⁴ doch sie sind es wert, hier zumindest kurz noch einmal aufgeführt zu werden. Die OSZE profitiert als Sicherheitsakteur von vier Merkmalen. Das erste ist ihre Inklusivität. Abgesehen von den Vereinten Nationen ist die OSZE die einzige Organisation, zu deren Teilnehmern sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Russische Föderation gehören. Zudem erstreckt sich die OSZE von „Vancouver bis Wladiwostok“ und schließt damit auch alle Staaten Zentralasiens und des Kaukasus ein. Zweitens ist die OSZE nach wie vor eine politische Organisation, die nicht die Möglichkeit hat, Staaten rechtlich zu binden, auch wenn OSZE-Normen in die rechtlichen Abläufe anderer internationaler Organisationen „einwandern“ können, wie es z.B. im Falle des Europarats und der Europäischen Kommission geschehen ist. Ihre Beschlüsse müssen einstimmig gefasst werden, d.h. die OSZE beruht auf Konsens und Kommunikation. Drittens ist die OSZE als einzige Organisation in der Region präsent. Mit

2 Vgl. David J. Galbreath, Putting the Colour into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2-3/2009, S. 161-180.

3 Pál Dunay, The OSCE in crisis, Chaillot Paper No. 88, Paris, April 2006 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Vgl. David J. Galbreath, The Organization for Security and Cooperation in Europe, London 2007; ders., Convergence without cooperation? The EU and the OSCE in the field of peacebuilding, in: Steven Blockmans/Jan Wouters/Tom Ruys (Hrsg.), *The European Union and Peacebuilding*, Den Haag 2010, S. 175-191; David J. Galbreath/Malte Brosig, OSCE, in: Knud Erik Jørgensen/Katie Verlin Laatikainen (Hrsg.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, London 2013, S. 271-281.

ihren Zentren, Büros und Feldmissionen im früheren Jugoslawien und in der früheren Sowjetunion fungiert die OSZE als „Augen und Ohren“ vor Ort. Gleichzeitig bildet sie Polizeibeamte aus, informiert Journalisten, unterstützt Eltern und Schulen und berät Regierungen. Viertens verfügt die OSZE über Institutionen, die keine andere Organisation aufzuweisen hat, wie etwa den HKNM oder den Beauftragten für Medienfreiheit. Im Laufe der Jahre haben der Europarat und die EU zudem auf zahlreiche Normen, Ansätze und Techniken des BDIMR zurückgegriffen. Die OSZE ist nach wie vor ein wichtiger „Norm-Unternehmer“ in den Bereichen nationale Minderheiten und Medien. Beide sind von entscheidender Bedeutung für Staaten, in denen es entweder Probleme im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit gibt oder in denen es nicht möglich ist, sich kritisch mit der Gesetzgebung auseinanderzusetzen. Die OSZE hat all diese Vorzüge im Zuge ihrer Aktivitäten im Ukraine-Konflikt wirkungsvoll eingesetzt.

Die OSZE im Krieg

Die OSZE war sowohl vor als auch nach der sogenannten „Orangen Revolution“ von 2004 in der Ukraine präsent. Zusammen mit der EU und einigen ukrainischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die sich für die Förderung der Demokratie einsetzten, spielte sie auch eine wichtige Rolle bei der Stärkung der ukrainischen Zivilgesellschaft, die während der Euromaidan-Proteste von November 2013 bis Februar 2014 in den Vordergrund trat. Die Beziehungen der OSZE zum ukrainischen Staat wurden im Mandat des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine formalisiert, dessen Büro 1999 in Kiew eingerichtet wurde. Seit September 2014 hat Botschafter Vaidotas Verba aus Litauen das Amt des Projektkoordinators inne. Im März 2014 entsandte die OSZE auf Ersuchen der ukrainischen Regierung eine Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) in die Ukraine. Das Mandat der SMM ist bis März 2016 gültig. Die SMM hat u.a. die Aufgabe, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und der Sicherheit beizutragen, 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, über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten sowie als Reaktion auf konkrete und berichtete Vorfälle, einschließlich solcher, die behauptete Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten.⁵ Die OSZE hat wesentlich zu den Initiativen für einen möglichen Waffenstillstand beigetragen, aus denen am 5. September 2014 das Minsker Protokoll,

5 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>.

dessen Inhalt im Minsker Memorandum vom 19. September 2014 konkretisiert wurde, und das spätere „Minsk-II“-Abkommen hervorgingen. Das Minsker Protokoll war das Ergebnis von Gesprächen u.a. zwischen den ukrainischen Behörden und den Vertretern der beiden abtrünnigen Regionen (Oblasten) Donezk und Luhansk im September 2014. Das unter der Aufsicht der OSZE in Minsk verhandelte Protokoll forderte einen sofortigen Waffenstillstand sowie den Zugang der OSZE zur ukrainisch-russischen Grenze im Donbas. Der Zwölf-Punkte-Plan umfasste auch eine Reihe von Vorschlägen zur nationalen Versöhnung, zur wirtschaftlichen Entwicklung und zu einem Sonderstatus für die östlichen Oblaste. Obwohl ursprünglich sowohl Vertreter der Konfliktparteien als auch der Russische Föderation dem Protokoll zugestimmt hatten, bestand seine einzige Auswirkung auf den Krieg darin, dass es beiden Seiten ermöglichte, der jeweils anderen Seite die Schuld an der Verletzung des Waffenstillstands zu geben.

Im Februar 2015 wurde das Nachfolgeabkommen „Minsk II“ von Vertretern der Ukraine, Russlands, Frankreichs und Deutschlands geschlossen. Auch diese Vereinbarungen standen unter der Aufsicht der OSZE, waren jedoch ohne die Rebellengruppen zustande gekommen, die an den Verhandlungen über das Protokoll noch beteiligt gewesen waren.

Auf die Konfliktparteien wurde erheblicher Druck ausgeübt, den Waffenstillstand einzuhalten. Es gab einige Anzeichen dafür, dass Minsk II vor Ort Wirkung zeigte, insbesondere was die Einschränkung des offensiven Vorgehens der ukrainischen Armee betraf. Die erneuten Kampfhandlungen im Frühjahr 2015 stellen jedoch einen Rückschritt dar, und es gibt weitere Belege dafür, dass die russische Armee mit Kampfteinheiten, Informanten und Geheimdienstagenten in der Region aktiv ist. Bei dem Versuch sicherzustellen, dass die Konfliktparteien die beiden Waffenstillstandsabkommen einhalten, steht die OSZE vor dem Problem, dass die Kommando- und Kontrollstrukturen unklar sind, da beide Seiten auch informelle Milizen einsetzen.⁶ So wie die Dinge stehen, bieten das Minsker Protokoll zwar einen zukünftigen Fahrplan für die nationale Versöhnung und Minsk II einen Weg zur Einstellung der Kampfhandlungen an, jedoch ist es der OSZE nicht gelungen, eine Veränderung im Kriegsverlauf herbeizuführen.

Leitender Beobachter der SMM der OSZE ist Botschafter Ertuğrul Apakan aus der Türkei. Mit über 800 Mitarbeitern und fast 600 Beobachtern hat die SMM den Auftrag, den Konflikt und – seit der Unterzeichnung des Minsk-II-Abkommens – den Waffenstillstand im Donbas sowie den Abzug schwerer Waffen aus der vereinbarten Sicherheitszone zu überwachen. Berichten zufolge wurde beides bislang jedoch weitgehend ignoriert, vor allem von den prorussischen Rebellen und vom russischen Militär.

6 Vgl. David J. Galbreath, Is a failure in command and control the cause of MH17 disaster?, in: The Conversation, 18. Juli 2014, unter: <https://theconversation.com/is-a-failure-in-command-and-control-the-cause-of-mh17-disaster-29425>.

Welches sind die größten Herausforderungen für die OSZE in der Ukraine? Es ist verständlicherweise schwierig, eine Beobachtermission in einem Kriegsgebiet durchzuführen. Ein wichtiger Teil des Kommunikationsprozesses, der es Verbündeten und der internationalen Gemeinschaft ermöglicht, Druck auf Konfliktparteien auszuüben, besteht beispielsweise darin, die Front beobachten zu können, um Meldungen über Kampfhandlungen zu verifizieren. Dies bedeutet jedoch, dass die OSZE Zugang zur Front haben und in der Lage sein muss, Truppen- und Waffenbewegungen sowie den Transport von Hilfsgütern zu beobachten – eine extreme Herausforderung. OSZE-Sprecher Michael Bociurkiw zufolge ist die SMM auf Drohnen und Satellitenbilder angewiesen, um Gebiete zu überwachen, die für die Beobachter gesperrt oder zu gefährlich sind.⁷ Die SMM der OSZE greift nicht nur auf technische Hilfsmittel zurück, um ihre Beobachter zu schützen, sondern auch um die Restriktionen zu umgehen, die ihnen von einer oder beiden Konfliktparteien auferlegt werden. Beispielsweise mussten die OSZE-Beobachter, nachdem Flug MH17 abgeschossen worden war und bewaffnete Kräfte der Donezker Volksrepublik (DVR) die Kontrolle über die Absturzstelle übernommen hatten, auf dem Weg dorthin strenge Kontrollposten der ukrainischen Armee überwinden.

Gleichzeitig befindet sich die OSZE im Zusammenhang mit dem Krieg in einer schwierigen Situation, insbesondere aufgrund der Art und Weise, wie die Konfliktparteien mit Informationen umgehen. Der ukrainische Staat hat ein starkes Interesse daran zu zeigen, dass die Rebellen im Osten des Landes in Wahrheit für die Russische Föderation arbeiten, so wie es auch die Ereignisse auf der Krim im Jahr 2014 nahelegen, und dass Russland sich militärisch in die Angelegenheiten seines Nachbarn einmischt (und somit gegen das Völkerrecht verstößt). Die Rebellen wiederum wollen beweisen, dass sie Opfer eines zunehmend gewalttätigen Zentralstaates sind, der wenig Interesse daran hat, sich konstruktiv mit einer überwiegend russischsprachigen Industriehochburg auseinanderzusetzen. Die Russische Föderation und die Verbündeten der ukrainischen Regierung, wie die USA und viele EU-Mitgliedstaaten, versuchen ihrerseits, Informationen dazu einzusetzen, die Unterstützung für ihre jeweils bevorzugten Konfliktpartner zu erhöhen. Die OSZE geriet dadurch mitten ins Kreuzfeuer eines Informationskrieges.⁸

Das Scheitern des Protokolls von Minsk und anscheinend auch von Minsk II könnte manch einen zu der Annahme verleiten, die OSZE sei für die Ereignisse in der Ukraine entweder weitgehend irrelevant oder sie habe jämmerlich versagt. Es gibt jedoch auch Argumente, die dafür sprechen, dass die OSZE trotz der gegenwärtigen Lage nach wie vor ein wichtiger Sicherheitsakteur in der Ukraine ist. Das erste Argument wurde bereits genannt, nämlich

7 Vgl. Sputnik International, OSCE Seeks to Increase Observers in Ukraine to 600, 17. Juli 2015, unter: <http://sputniknews.com/europe/20150717/1024760299.html>.

8 Vgl. Eugen Theise, OSCE caught in the crossfire of the Ukraine propaganda war, Deutsche Welle, 24. Juni 2015, unter: <http://www.dw.com/en/osce-caught-in-the-crossfire-of-the-ukraine-propaganda-war/a-18539289>

dass es sich bei der OSZE um die einzige Sicherheitsorganisation handelt, die den Konflikt in der Ukraine beobachtet und sich darum bemüht, eine Lösung des Konflikts zu ermöglichen.⁹ Das soll nicht heißen, die OSZE sei die einzige internationale Organisation vor Ort; so spielen z.B. die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle bei der Hilfe für Binnenvertriebene. Zweitens hat die OSZE im Zusammenhang mit MH17, russischen Kampftruppen, humanitärer Hilfeleistung bzw. Militäraktionen, Gräueltaten auf beiden Seiten und vielen anderen Themen wichtige Fakten aufgedeckt. Die Beobachter der SMM der OSZE sind die wichtigsten Augen und Ohren vor Ort. Drittens kann die OSZE Vertreter aller Seiten für Verhandlungen an einen Tisch bringen, auch wenn – wie wir gesehen haben – die entsprechenden Pläne anscheinend gescheitert sind. Doch spielt die OSZE nicht nur in der Ukraine und mit Blick auf deren Kriegsparteien eine wichtige Rolle, sondern auch in der internationalen Gemeinschaft, da sie am besten für die Leitung dieser Verhandlungen geeignet ist. Viertens – und mit Punkt drei zusammenhängend – geben die Kriegsparteien selbst der OSZE dieses Gewicht, indem sie sie dazu nutzen, ihre eigenen Positionen darzulegen. Wenn der Konflikt eines Tages tatsächlich in einen Friedensprozess übergehen sollte, wird die OSZE besser darauf vorbereitet sein dabei zu helfen, wenn beide Seiten den Eindruck haben, dass die Organisation sie angemessen vertreten kann. Wie immer sind die größten Vorzüge der OSZE gerade diejenigen Eigenschaften, die sie aus den Schlagzeilen heraushalten, da sie auf lokaler und regionaler Ebene auf eine gemeinsame und umfassende Sicherheit hinarbeitet.

Die OSZE in der Krise

Der Konflikt in der Ukraine offenbart eine interessante Perspektive auf den Gesamtzustand der OSZE. Die Organisation ist eindeutig die einzige Organisation, die über genügend Erfahrung und das Knowhow verfügt, um beide Seiten des Konflikts einzubinden. Die Rolle der OSZE in der Ukraine ähnelt ihrer Rolle als Plattform für die Kommunikation zwischen Vertretern unterschiedlicher Positionen zur Sicherheit im gesamten OSZE-Raum. Während die russische Regierung die Beteiligung der OSZE an den Versuchen, einen Waffenstillstand in der Ukraine herbeizuführen, erheblich unterstützt hat, übt Moskau gleichzeitig Druck auf andere Staaten aus, ihre OSZE-Büros zu schließen, insbesondere in Zentralasien.¹⁰ Zwar sind die OSZE-Akademie in Bischkek und die OSZE-Zentren in den übrigen zentralasiatischen Staaten in ihren Möglichkeiten, die (von allen Teilnehmerstaaten akzeptierten) Ziele der Schlussakte von Helsinki zu realisieren, eingeschränkt. In Moskau herrscht

9 Man beachte, dass die EU die SMM der OSZE finanziell unterstützt, zuletzt mit 18 Millionen Euro, vgl. Interfax-Ukraine, EU to provide additional 18 million euros to OSCE SMM in Ukraine, unter: <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/eu-to-provide-additional18-million-euros-to-osce-smm-in-ukraine-391695.html>.

10 Gespräch des Autors mit dem Leiter der OSZE-Akademie in Bischkek am 10. Juni 2015.

jedoch noch immer der Eindruck, die Präsenz der OSZE mache die Region instabiler und Sorge dafür, dass sie Russland gegenüber weniger freundlich gesonnen ist. Für die Existenz der OSZE selbst stellt dies kein Problem dar, allerdings verkompliziert er ihre Rolle ausgerechnet in einer Region, in der die Organisation am meisten gebraucht wird, und umso mehr dort, wo die OSZE die einzige relevante internationale Organisation ist.

Russlands Haltung folgt der Linie, die sich seit Putins Präsidentschaft abzeichnete. Mit Hilfe einer als „Reformagenda“ bezeichneten Initiative sollte die OSZE zu ihren Wurzeln zurückgeführt werden, d.h. sie sollte sich auf die zwischenstaatliche statt auf die innerstaatliche Ebene konzentrieren und von der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu den Prinzipien der Nichteinmischung und der territorialen Integrität zurückkehren. Auch dies fand seinen Höhepunkt vor allem zur Zeit der „farbigen Revolutionen“; es ist mittlerweile jedoch zu Russlands Standardposition geworden und trägt zum Stillstand in der OSZE bei. Heute ist eine Reform der OSZE so gut wie unmöglich; die letzte nennenswerte Änderung war die Einrichtung des Amtes des Medienbeauftragten im Jahr 1997. Russland fordert von der OSZE, sich stärker auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit als Impuls für Vertrauen und Sicherheit zu konzentrieren. Jedoch wäre die OSZE ein schwacher Ersatz für den regionalen Wirtschaftsriesen EU. Russland hat auch versucht, die OSZE dazu zu bewegen, militärische Standorte der Region stärker in den Mittelpunkt zu rücken, mit besonderer Betonung auf der Regelung militärischer Bewegungen der USA in den neuen NATO-Mitgliedstaaten. Während der Regierung George W. Bushs gab vor allem die Aussicht auf in Osteuropa stationierte Raketenabwehrsysteme Anlass zur Sorge. Nach der Wahl Barack Obamas im Jahr 2008 wurde das Programm jedoch reduziert.

Für die OSZE besteht das größte Problem daher in der ambivalenten Haltung vieler ihrer Teilnehmerstaaten ihr gegenüber. Trotz der Tatsache, dass die OSZE nach wie vor ein wichtiger Sicherheitsakteur im ehemaligen Jugoslawien sowie in Bergkarabach, Zentralasien und nun auch in der Ukraine ist, scheint die russische Regierung mittlerweile definitiv der Auffassung zu sein, dass die OSZE keine Plattform mehr für die Sicherheitskooperation bezüglich der in der postsowjetischen Region relevanten Probleme darstellt. Stattdessen ist Moskau zu dem Schluss gelangt, dass die Zeit der allseits akzeptierten Ordnung nach dem Kalten Krieg, die 1990 mit dem Kopenhagener Dokument der KSZE eingeläutet worden war, vorbei ist. Russland hat jedoch auch keine Alternative zur OSZE vorgeschlagen, obwohl es seine Aufmerksamkeit wieder stärker auf seine Beziehungen zu China richtet als auf den euroatlantischen Raum. Mit der Aufkündigung dieser Ordnung der Zeit nach dem Kalten Krieg besteht auch die Gefahr, dass Russland die Absprache verwirft, die zum Ende der Sowjetunion führte. Das soll nicht heißen, dass die Regierung Putin die UdSSR in ihrer Gesamtheit wieder auferstehen lassen will, sondern vielmehr, dass sie von den früheren Vereinbarungen mit eher westlich ausgerichteten Regierungen abgerückt ist. Diese Entwicklung

hat der Invasion in die Ukraine und dem Anspruch auf Teile der Ukraine (Krim, möglicherweise Donbas), Georgiens (Abchasien, Südossetien, eventuell noch weitere Gebiete) und vielleicht sogar Moldaus (Transnistrien) Tür und Tor geöffnet. Es sieht so aus, als könnten diese Aktionen die Verständigung zwischen Ost und West seit dem Ende des Kalten Krieges gefährden. Es stellt sich die Frage, ob dies zu einer neuen Verständigung oder zu gänzlich anderen Beziehungen Russlands zu Europa und Nordamerika führen wird. Wenn die OSZE in der Lage ist zu überleben, muss auch die Aussicht auf eine weitere Zusammenarbeit oder zumindest eine neue Vision darüber bestehen, wie eine solche Verständigung aussehen könnte.

Für die gegenwärtigen Probleme ist jedoch nicht Russland allein verantwortlich. Der Westen hat eifrig daran gearbeitet, alternative Institutionen einzurichten, die die Funktionen der OSZE duplizieren und sie auch im traditionellen OSZE-Gebiet wahrnehmen.¹¹ Beispielsweise waren Demokratie und Menschenrechte zwar stets eine der Domäne des Europarats. Die Erweiterung der Organisation mit Sitz in Straßburg brachte allerdings eine Überschneidung mit den Aktivitäten der OSZE zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten mit sich. Die Beziehung zwischen beiden Organisationen könnte positiv sein, da es sich bei der OSZE und dem Europarat um unterschiedliche Arten von Organisationen handelt, die Staaten auf unterschiedliche Weise einbeziehen, ein Komplexitätsproblem besteht dennoch. Die EU hat ebenfalls zahlreiche Funktionen der OSZE übernommen, wie etwa Wahlbeobachtung, Grenzüberwachung, Berichterstattungsmissionen, Krisenreaktionsmechanismen bis hin zur Übernahme des Konzepts umfassender Sicherheit.¹² Wie ich an anderer Stelle schrieb,¹³ können die Beziehungen zwischen der OSZE, der EU und dem Europarat positiv sein, denn je mehr Organisationen auf der Grundlage derselben Normen arbeiten, desto höher ist der Reformdruck für Staaten, die diese Normen nicht einhalten. Gleichzeitig könnten die Beziehungen zwischen den Organisationen jedoch zu einem „*Forum-Shopping*“ führen, bei dem die Staaten sich diejenige Organisation aussuchen, die am besten zu ihrer eigenen aktuellen Agenda passt. In vieler Hinsicht ist der OSZE genau dies im Zusammenhang mit der Ukraine widerfahren, in der sie zwar der einzige internationale Sicherheitsakteur vor Ort, aber auch am bequemsten zu handhaben ist, da sie über keinerlei Zwangsmittel verfügt. Die Beziehungen Russlands zu Europa und zum Europarat haben unter der Ukraine-Krise gelitten. Die EU verhängte aufgrund der militärischen Intervention Russlands in der Ukraine und der Annexion der Krim Wirtschaftssanktionen und Einreiseverbote gegen Russland, die sie infolge der Vorgänge im

11 Vgl. David J. Galbreath/Carmen Gebhard (Hrsg.), *Cooperation or Conflict? Problematizing Organizational Overlap in Europe*, Farnham 2010.

12 Vgl. Carmen Gebhard/Per Martin Norheim-Martinsen, *Making Sense of EU Comprehensive Security towards Conceptual and Analytical Clarity*, in: *European Security* 2/2011, S. 221-241.

13 Vgl. David J. Galbreath/Joanne McEvoy, *The European Minority Rights Regime. Towards a Theory of Regime Effectiveness*, Basingstoke 2012.

Donbas noch ausweitete. Gleichzeitig hat sich die russische Regierung vom Europarat distanziert, seit die Parlamentarische Versammlung der Organisation (PACE) Russlands Stimmrecht im April 2014 als Antwort auf dessen Vorgehen auf der Krim suspendiert hat. Das russische Verfassungsgericht entschied daraufhin im Juli 2015, dass Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die russische Verfassung nicht überstimmen können. Wieder einmal verbleibt die OSZE als einzige Organisation, in der Russland sich auf gleicher Augenhöhe mit den USA, Europa und dem Rest der ehemaligen Sowjetunion auseinandersetzen kann.

Das Ende des Geistes von Helsinki?

Die Schlussakte von Helsinki stellte einen spektakulären Moment des Kalten Krieges dar. Es war die Zeit, als aus dem Kalten Krieg – in den Worten von John Lewis Gaddis – ein „langer Friede“ wurde.¹⁴ Viele sagten damals, dies sei kein Fortschritt, sondern lediglich die Konsequenz des Endes des Zweiten Weltkriegs und eine Anerkennung des aus diesem hervorgegangenen Status quo. Alle Beteiligten – die atlantischen und die europäischen, die blockfreien Staaten und der Warschauer Pakt – konnten aus der Schlussakte etwas mitnehmen, das aus ihrer Sicht zum Aufbau von Vertrauen und Sicherheit beitragen würde. Mit anderen Worten: In der Schlussakte fanden sich konvergierende Interessen wieder, die es den Staaten ermöglichten, einige Punkte weiterhin aus ihrer Sicht, andere aber auch aus einer gemeinsamen Sicht zu betrachten. Diese zwei Arten von Themen – Themen gemeinsamen Interesses und Themen gemeinsamen Handelns – machten die Schlussakte zu einem nachhaltigen Dokument, auf dessen Grundlage die Organisation aufgebaut werden konnte, die wir heute als OSZE kennen. Als eine politische Organisation, in der Regelverstöße nicht viel kosten, in der kein Raum für großartige politische Strukturen ist und in der das Gefühl gemeinsamer Interessen und gemeinsamen Handelns nicht mehr vorhanden ist, erscheint die OSZE den heutigen Teilnehmern jedoch als weniger relevant. Haben wir das Ende des Geistes von Helsinki erreicht?

Das soll nicht heißen, dass die Teilnehmerstaaten keine konvergierenden Interessen mehr haben. Es gibt – um nur einige Beispiele zu nennen – gemeinsame Auffassungen über Terrorismus, wirtschaftliche Prosperität, staatliche Leistungsfähigkeit sowie Umwelt- und Energiesicherheit. Die umsetzbaren Bestandteile entsprechender politischer Strategien divergieren jedoch zunehmend, oder es gibt einfach nicht genug, oder aber sie sind zum Gegenstand einer anderen institutionalisierten Beziehung außerhalb der OSZE geworden. Natürlich hat die OSZE auch weiterhin noch genug zu tun, und in manchen Bereichen arbeitet die OSZE gut, wenn nicht sogar besser als an-

14 Vgl. John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, New York 1987.

dere Akteure, wie wir es vielfach im ehemaligen Jugoslawien gesehen haben. Die Wahrnehmung in den Teilnehmerstaaten ändert sich jedoch, und die Vorstellungen, was unternommen werden muss, klaffen immer weiter auseinander – was im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine besonders deutlich zu sehen ist.

Kann die OSZE Helsinki überdauern? Ja und nein. Ja, denn die OSZE kann die Schlussakte weiterhin als ein Gründungsdokument benutzen, das als historische Quelle über die Vergangenheit der Organisation Aufschluss gibt. Doch es wird immer wichtiger, dass sie ihre Rolle als politische Organisation reformiert. Die Schlussakte von Helsinki ist immerhin ein gutes Gründungsdokument, da sie die gemeinsame und umfassende Sicherheit im größeren euroatlantischen Raum bekräftigt.¹⁵ Außerdem war die OSZE – oder vielmehr die KSZE – bereits einmal an diesem Punkt angelangt. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan im Jahr 1979 und dem anschließenden Zusammenbruch der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen schien Helsinki schon einmal tot gewesen zu sein.¹⁶ Doch die von Michail Gorbatschow herbeigeführten Veränderungen in der Sowjetunion rückten die Schlussakte wieder ins Zentrum der europäischen Sicherheit und brachten die Teilnehmerstaaten dem Verständnis des gemeinsamen und umfassenden Sicherheitskonzepts und seiner Bedeutung für den euroatlantischen Raum wieder näher. Helsinki war gerettet.

Der Krieg in der Ukraine stellt gleichzeitig den Tiefpunkt der sich bereits zuvor stetig verschlechternden Beziehungen zwischen Russland und nicht nur dem Westen, sondern auch der gesamten übrigen Welt dar. Wir können die Kosovo-Krise als Wendepunkt betrachten, an dem Russland erkannte, dass der Westen nach – aus russischer Sicht – westlichen Regeln spielen würde. Der Kosovo-Effekt ist letztlich auch für den russisch-georgischen Krieg im Jahr 2008 sowie für den Krieg in der Ukraine und die Einnahme der Krim verantwortlich, die 2014 ihren Anfang nahmen. Die OSZE kann das Ende des Geistes von Helsinki nicht überleben, wenn es kein gemeinsames Verständnis darüber gibt, wie europäische Sicherheitspolitik gestaltet werden muss. Die alten Regeln, die die Schlussakte von Helsinki verkörpert, werden zweifellos weiterhin als relevant für die europäische Sicherheit erachtet werden, so wie sie gewiss auch als für die heutigen OSZE-Teilnehmerstaaten relevant erachtet werden. Wenn jedoch nicht deutlich wird, dass die OSZE auf die Gewährleistung gemeinsamer und umfassender Sicherheit im euroatlantischen Raum hinarbeitet, wird die „Organisation für“ möglicherweise auf eine neue „Konferenz über“ warten müssen, um weiterleben.

15 Vgl. Harold S. Russell, The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput? In: American Journal of International Law 2/1976, S. 242-272.

16 Vgl. Robert Litwak, Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976, Cambridge 1984.

Die Ukraine-Krise und die Rolle der OSZE aus französischer Sicht

Welchen zusätzlichen Nutzen hat die OSZE für eine Großmacht wie Frankreich? Die Antwort auf diese Frage ist nicht ganz eindeutig. Frankreichs Einfluss ist in den Vereinten Nationen (VN), in denen es einen Sitz als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats hat, wesentlich größer. In der OSZE hingegen ist Frankreich lediglich ein Teilnehmerstaat, der allen anderen gleichgestellt ist. Seine Positionen bringt es in der Regel über die Europäische Union zum Ausdruck. Als „Gründungsland“ ist Frankreich der Europäischen Union von jeher eng verbunden, jedoch auch, weil die EU über eine große Bandbreite an Kompetenzen in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Handel, Personenverkehr, Währungspolitik (Eurozone) sowie Außen- und Sicherheitspolitik verfügt. Bei seiner Landesverteidigung verlässt Frankreich sich auf seine eigenen nationalen Mittel (einschließlich seines nukleare Abschreckungspotenzials), aber auch auf die NATO, deren militärischer Struktur Frankreich 2009 wieder beitrug, nachdem es die Wichtigkeit des Bündnisses mit den Vereinigten Staaten für die Wahrung der strategischen Interessen und Werte des „Westens“ erkannt hatte. Frankreich ist auch Mitglied des in Straßburg sitzenden Europarats, einer Organisation, die innerhalb der europäischen institutionellen Architektur weniger sichtbar ist, bei der Menschenrechtspolitik jedoch eine wichtige Rolle spielt.

Allgemeiner ausgedrückt ist Frankreichs Haltung gegenüber dem Multilateralismus so unklar wie Amerikas Haltung nur sein kann. Frankreich ist eine Großmacht und betreibt Großmachtspolitik, indem es Truppen oder militärisches Gerät in Konfliktzonen (Balkan, Libyen und andere Länder in Afrika) entsendet und sich an diplomatischen Kerngruppen beteiligt, die sich mit Krisen befassen (Kontaktgruppe während der jugoslawischen Nachfolgekriege, Kontaktgruppe in den Iran-Verhandlungen, VN-Sicherheitsrat, Normandie-Format für die Ukraine-Krise). Frankreich hat viel in die Europäische Union investiert, nicht nur um die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu fördern, sondern vor allem auch, um zusammen mit anderen wichtigen Ländern wie Großbritannien (siehe die Erklärung von Saint Malo von 1998) und möglicherweise Deutschland zu einem gemeinsamen Willen zu gelangen, was zu begrenzten Militäroperationen der EU auf dem Balkan und in Afrika seit 2003 geführt hat.

Angesichts dieser Gemütslage ist es wenig überraschend, dass Frankreich keine lange Tradition eines aktiven Engagements für die OSZE vorzuweisen hat. Obwohl der KSZE-Prozess ein Ergebnis der „*Détente*“ war und sein Ur-

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen des Autors.

sprung zum Teil auf General Charles de Gaulles Öffnung nach Osten in den 1960er Jahren zurückgeht, setzte Frankreich keine großen Hoffnungen auf den Erfolg des Prozesses und zeigte auch kein allzu großes Interesse daran. In seinem Beitrag für das kürzlich veröffentlichte *Oral-History-Projekt „CSCE Testimonies“*¹ schildert Jacques Andréani, der damalige französische Vertreter im KSZE-Prozess, wie er in den Verhandlungen völlig auf sich allein gestellt war, seine eigenen Anweisungen schrieb und im Quai d’Orsay auf wenig Interesse stieß. Henry Kissinger stand dem gesamten Prozess ebenfalls skeptisch gegenüber. Erst zu Jimmy Carters Zeiten entdeckten die USA ihr Interesse an den Verpflichtungen von Helsinki, genauer gesagt am dritten Korb (Menschenrechte), den sie für ihre Politik gegenüber dem Ostblock nutzen konnten.

Tatsächlich wurde der KSZE-Prozess von Anfang an von westlicher Seite vorangetrieben, vor allem von Deutschland, das in ihm eine Chance sah, Fortschritte bei der Überwindung der Teilung des Landes (entsprechend Willy Brandts und Egon Bahrs Politik des „Wandels durch Annäherung“) und bei der Wiedervereinigung des Kontinents zu erzielen. Auch einige neutrale Länder wie Finnland, Österreich, die Schweiz und sogar Malta (für die Mittelmeerdimension), die sich für ihre eigene Sicherheit eher auf multilaterale Zusammenarbeit als auf Bündnisse verlassen, unterstützten den Prozess maßgeblich. Diese Länder zeigen bis heute in der OSZE das größte Engagement. So zeigte sich die Schweiz während ihres Vorsitzes im Jahr 2014 ausgesprochen ambitioniert. Zwischen 2010 und 2014 gab es Diskussionen über eine mögliche Bewerbung Frankreichs und Deutschlands um einen gemeinsamen OSZE-Vorsitz, zwei aufeinanderfolgende Vorsitze oder gemeinsam mit Polen, dem dritten Land des „Weimarer Dreiecks“, das den Vorsitz der Organisation bereits 1998 innegehabt hatte, sogar um einen „Weimarer“ Vorsitz. Letzten Endes war Frankreich jedoch nicht engagiert genug, Polen zögerte, und Deutschland beschloss, sich für den alleinigen Vorsitz im Jahr 2016 zu bewerben, gefolgt von Österreich 2017.

Es gab jedoch einen bestimmten Zeitpunkt, an dem Frankreich erhöhte Interesse an der KSZE zeigte, und zwar gegen Ende des Kalten Krieges, als Paris sich mit den strategischen Veränderungen der gesamten europäischen Sicherheitsarchitektur (infolge der deutschen Wiedervereinigung und des Zusammenbruchs des Sowjetblocks) auseinandersetzen musste und Präsident François Mitterrand eine Art europäische Konföderation als Alternative zu der hektischen EU-Erweiterung um die neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien vorschlug. Das KSZE-Gipfeltreffen in Paris 1990 brachte die Charta für ein neues Europa, die die Institutionalisierung der OSZE einleitete, und den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der die Abrüstung der früheren Militärblöcke regelte, hervor. Das Projekt einer europäischen Konföderation nahm über die Erweiterung des Europarats hinaus

1 Vgl. Alice Němcová (Hrsg.), *CSCE Testimonies – Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Prag 2013.

jedoch nie Gestalt an. Die Macht des Europarats blieb im Vergleich zu den entscheidenden wirtschaftlichen Kompetenzen der EU und der politisch-militärischen Dimension der OSZE, zu der auch die Vereinigten Staaten gehören, jedoch eher gering.

Der heutige Kontext unterscheidet sich stark von der Zeit des Kalten Krieges und der Zeit unmittelbar danach. Russland stellt die in den 1990er Jahren im Rahmen der OSZE festgelegten Regeln und Prinzipien in Frage. Das größte Problem betrifft die Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte. Sie werden nicht nur von Russland in Frage gestellt, sondern auch von anderen eher autoritären OSZE-Staaten wie Belarus, Aserbaidschan und den zentralasiatischen Staaten. Hinzu kommt die territoriale Ordnung im postsowjetischen Raum, in dem Russland die sogenannten „eingefrorenen Konflikte“ (Transnistrien, Kaukasus) dazu nutzt, seinen strategischen Einfluss auf seine Nachbarstaaten aufrechtzuerhalten. Russland hat außerdem seit 2008 zunächst in Georgien und später in der Ukraine direkt gewaltsame Mittel zur Veränderung der Grenzen eingesetzt. Die in den 1990er Jahren entwickelten Instrumente zur Rüstungskontrolle gerieten mit der Aussetzung des KSE-Vertrags durch Russland im Jahr 2007, der 2011 die Suspendierung durch die NATO folgte, in eine schwere Krise. Auch bei der Umsetzung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie des Vertrags über den Offenen Himmel sind im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise Schwierigkeiten aufgetreten.

Die zahlreichen Missverständnisse und Konflikte zwischen Wladimir Putins Russland und dem Westen erreichten 2014 mit dem Ukraine-Konflikt ihren Höhepunkt. Mit ihm erlebt Europa die schwerste Krise seit dem Ende des Kalten Krieges. Russland bringt eine Reihe von Argumenten und Beschwerden gegen den Westen vor. Diese zu verstehen ist wichtig, um ein genaueres Bild von der innenpolitischen Debatte in Russland zu erhalten, es bedeutet jedoch nicht, dass der Westen Russlands Einwände auch akzeptiert. In den 1990er Jahren war es dem Westen gelungen, die Konflikte auf dem Westbalkan (Bosnien und Herzegowina, Kosovo) mithilfe einer Kombination aus diplomatischen Mitteln und der Anwendung von Gewalt zu lösen. Wie die jüngsten Vermittlungsbemühungen der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahr 2015 gezeigt haben, verfügt der Westen in diesem Teil des Kontinents über genügend Einfluss und Gewicht, um die Lage unter Kontrolle zu halten. Die Situation in der früheren UdSSR ist damit nicht vergleichbar, da der Westen hier unmittelbar der militärischen Stärke der Großmacht (und Nuklearmacht) Russland gegenübersteht. Er muss somit eine gefährliche Eskalation vermeiden und sich bei seiner Strategie weitgehend auf nichtmilitärische Maßnahmen verlassen (Frankreichs Außenminister Laurent Fabius betonte während der Ukraine-Krise wiederholt: „Wir werden Russland nicht den Krieg erklären.“). An dieser Stelle kann die OSZE – wie die Ukraine-Krise zeigt – wieder relevant werden, und auch Frankreich hat die Rolle der Organisation wiederentdeckt.

Die Krise in der Ukraine nahm Ende 2013 mit der auf Druck aus Moskau getroffenen Entscheidung der Regierung Viktor Janukowitschs, die Unterzeichnung des vorbereiteten Assoziierungsabkommens mit der EU aufzuschieben, ihren Anfang. Der Beschluss löste den Beginn der Massenproteste auf dem Maidan, dem zentralen Platz der ukrainischen Hauptstadt Kiew, aus. Als die Ukraine, die im Jahr 2013 den OSZE-Vorsitz innehatte, im Dezember das OSZE-Ministerratstreffen ausrichtete, versuchte die Regierung, sich bei der Unterdrückung der Proteste zurückzuhalten. Kurz danach eskalierte die Situation jedoch. Frankreich handelte gemeinsam mit Deutschland und Polen eine politische Lösung aus, die von Russland halbherzig unterstützt wurde. Das am 21. Februar 2014 unterzeichnete Abkommen sah Neuwahlen bis Ende des Jahres vor, was jedoch den einen Tag später folgenden Zusammenbruch des Janukowitsch-Regimes nicht verhindern konnte. Putin reagierte mit der Organisation eines Aufstands auf der Krim, die im März nach einem rasch abgehaltenen Referendum von Russland annektiert wurde. Im April folgte ein weiterer Aufstand, dieses Mal im russischsprachigen Donbas im Osten der Ukraine.

Frankreich reagierte auf die Krise ebenso wie seine EU-Partner und andere westliche Partner mit einer Mischung aus Dialogbereitschaft und Entschiedenheit. Auf zwei außerordentlichen Treffen des Europäischen Rates im März wurden Sanktionen verhängt, während gleichzeitig der Dialog mit Russland, vor allem über die OSZE, fortgesetzt wurde. Die Schweiz, die 2014 den OSZE-Vorsitz innehatte, rief hierfür innerhalb der OSZE eine kleine, aus den wichtigsten Akteuren (rund zehn Ländern) bestehende Gruppe ins Leben. Der Dialog fand auch durch direkte Kontakte zwischen den Hauptstädten statt. Am 21. März, dem Tag, an dem die Krim offiziell von Russland annektiert wurde, einigten sich die Teilnehmerstaaten auf ein Mandat für eine umfangreiche zivile OSZE-Beobachtermission in der Ukraine, deren Einsatz sich auf das ganze Land mit Ausnahme der Krim, obwohl diese nicht formal ausgeschlossen war, erstreckt. Die Übereinkunft stellte den ersten und entscheidenden Schritt zur Deeskalation der Krise dar. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) wuchs rasch auf ihre Zielgröße von 500 Beobachtern vor Ort an, von denen zwei Drittel im Osten des Landes eingesetzt waren. Die Mission verhinderte den Aufstand im Osten zwar nicht, sie ist jedoch nach wie vor die einzige internationale Feldpräsenz, die die Situation vor Ort beobachtet, allen Teilnehmerstaaten Bericht erstattet und den Abbau von Spannungen sowie die Umsetzung von Friedensabkommen unterstützt.

Es ist kein Zufall, dass die OSZE zum wichtigsten Kanal für die Bewältigung dieser den ganzen Kontinent betreffenden Krise wurde. Innerhalb der OSZE und auch in den VN wurde Russlands Haltung scharf verurteilt, und das nicht nur von westlichen Ländern. Am 27. März 2014 wurde eine Resolution der

VN-Generalversammlung, die die territoriale Integrität der Ukraine unterstützte (und damit implizit die Annexion der Krim verurteilte), mit der großen Mehrheit von 100 Staaten bei elf Gegenstimmen und 58 Enthaltungen verabschiedet. Russland blockierte jedoch jegliche Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und bevorzugte eindeutig die OSZE als Rahmen für die Bearbeitung der Krise. Russlands Präferenz für die in Wien ansässige Organisation könnte mehrere Gründe haben: die Erfahrung der OSZE im Umgang mit den „eingefrorenen Konflikten“ im postsowjetischen Raum; die zivile und somit (im Gegensatz zu den Friedensmissionen der VN) diskrete Natur der OSZE-Missionen; den auf Konsens beruhenden Entscheidungsprozess in der OSZE (der sämtliche in der Krise relevanten Akteure einschließt); die Tatsache, dass Russland die OSZE als eine Art Schachbrett betrachtet, auf dem es nach der Anerkennung seines Einflussbereichs und einer Gelegenheit sucht, auf Augenhöhe mit dem Westen zu verhandeln; sowie wahrscheinlich auch den großen Einfluss, den Länder innerhalb der Organisation haben, die traditionell eher geneigt sind, auf Russland zuzugehen, wie z.B. Deutschland, Österreich, Finnland und die Schweiz. All dies deutet darauf hin, dass Russland daran gelegen ist, eine Art Arbeitsteilung herbeizuführen, bei der Russland die VN für die Zusammenarbeit mit anderen Großmächten auf der globalen Bühne nutzt und sich der OSZE zur Bearbeitung von Streitfällen innerhalb Europas bedient (China hat im Gegensatz zu Japan in der OSZE nicht den Status eines Kooperationspartners). Während die Ukraine sich 2015 um eine Einigung über eine VN-Friedensmission im Osten des Landes bemühte, weigerte sich Russland konsequent darauf einzugehen. Die Folge war der Beginn einer Debatte innerhalb der OSZE über die Möglichkeit, eigene *Peacekeeping*-Operationen durchzuführen.

Der OSZE gelang es in der Ukraine-Krise nicht nur, eine internationale Präsenz vor Ort zu etablieren, sondern sie wurde auch schon bald zum wichtigsten diplomatischen Kanal für die Diskussion und Beilegung des Konflikts. Dies ist der Tatsache zu verdanken, dass keine andere internationale Organisation für diese Rolle geeignet war: Die Vereinten Nationen waren aus den bereits genannten Gründen marginalisiert; die EU war – anders als im Georgien-Konflikt 2008 – eine der an dem Konflikt (dessen Anlass der Streit über das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine gewesen war) beteiligten Parteien, hatte direkte Sanktionen gegen Russland verhängt und orientierte sich mehr und mehr an den USA; der Europarat konnte zwar bei einigen juristischen Aspekten beratend tätig werden (wie z.B. bei der Verfassungsreform in der Ukraine), war jedoch keine Sicherheitsorganisation und ihm gehörten die USA nicht an. Somit führte die „Krise in der und um die Ukraine“, wie sie offiziell in OSZE-Kreisen genannt wird, zu einer regelrechten Wiederentdeckung der Bedeutung einer Organisation wie der OSZE, die in den 2000er Jahren in eine Krise geraten war. So erwies sie sich beispielsweise im Georgien-Konflikt von 2008 als ziemlich nutzlos und die EU übernahm damals – unter französischer Ratspräsidentschaft und mit dem per-

sönlichen Einsatz von Präsident Nicolas Sarkozy – die diplomatische und operative Führungsrolle bei der Beilegung des Konflikts. Russland beendete die OSZE-Mission in Georgien, da sie nicht mehr Moskaus Interessen diente. Der Schweizer Vorsitz von 2014 versuchte zu Beginn der Ukraine-Krise eine aus den wichtigsten Beteiligten bestehende „Kontaktgruppe“ zu bilden, die jedoch über die (nie formalisierte) Gruppe von Ländern hinaus, die sich in Wien trafen, um das Mandat der SMM zu verhandeln, nie zustande kam. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Präsident Didier Burkhalter, machte einige Vorschläge für eine globalere Lösung des Konflikts, agierte dabei jedoch recht ungeschickt (so schlug er bei einem Aufenthalt in Moskau vor, eine Diskussion über die Rolle der Ukraine in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu führen, ohne Kiew zu besuchen) und wurde von den wichtigsten westlichen Akteuren, insbesondere den USA, nicht unterstützt. Das Zustandekommen eines Treffens zwischen Präsident Putin und dem neugewählten ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko am Rande der Feierlichkeiten anlässlich des 70. Jahrestags der alliierten Landung in der Normandie am 6. Juni 2014 ging schließlich auf eine gemeinsame Initiative des französischen Präsidenten François Hollande und der deutschen Kanzlerin Angela Merkel zurück. Es eröffnete erstmals einen diplomatischen Weg für den Umgang mit der sich zuspitzenden Krise. Die unmittelbaren Folgen des Treffens in der Normandie waren erstens die Einsetzung der „Trilateralen Kontaktgruppe“ zwischen Russland (vertreten durch seinen Botschafter in Kiew, Michail Surabow), der Ukraine (zunächst vertreten durch ihren Botschafter in Deutschland, Pawlo Klimkin, später durch den früheren ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma) und der OSZE (vertreten durch die erfahrene Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini) und zweitens, nach einer von Russland unterstützten Gegenoffensive der Rebellen vom August 2014, die Aushandlung zweier Abkommen zur Beilegung der Krise durch einen Waffenstillstand und einen politischen Prozess im September in Minsk. Obwohl die OSZE direkt an den Gesprächen teilnahm, war ihre diplomatische Rolle stets eher die eines ehrlichen Maklers als die eines Vermittlers. Die Abkommen zwischen Russland und der Ukraine vom September 2014 wurden von den betroffenen Parteien direkt unter dem Druck der Situation vor Ort verhandelt – zuungunsten der Ukraine. Die Abkommen konnten eine weitere Eskalation der gegenseitigen Vorwürfe und der Spannungen im Laufe des Winters nicht verhindern. Wieder ging es auf die Initiative von Präsident Hollande und Kanzlerin Merkel zurück, das Normandie-Format zu reaktivieren. Es ermöglichte einen neuen diplomatischen Durchbruch in Minsk in Form einer Einigung zwischen den vier Staats- und Regierungschefs auf ein „Maßnahmenpaket“ zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen. Der diplomatische Prozess ist seitdem durch die Bildung von vier Arbeitsgruppen, die der Trilateralen Kontaktgruppe untergeordnet sind, besser organisiert. Jede dieser Arbeitsgruppen wird von einem Vertreter der OSZE koordiniert (darunter der frühere französische Diplomat Pierre Morel, der die sensibelste

Gruppe, die Arbeitsgruppe für politische Fragen, leitet). Doch wie auch in anderen diplomatischen Prozessen, wie etwa den „5+2“-Verhandlungen über Transnistrien oder den Genfer Gesprächen über Georgien, war es nicht möglich, einen echten Durchbruch zu erzielen. Die Treffen des Normandie-Formats sind jedoch nach wie vor unabdingbar, um gewisse politische Impulse zu geben, und ermöglichen – wenn auch äußerst begrenzte – Fortschritte hinsichtlich der verschiedenen Aspekte des Friedensfahrplans (Konsolidierung des Waffenstillstands, wirtschaftlicher und finanzieller Wiederaufbau im Osten, Durchführung von Lokalwahlen und einer Verfassungsreform usw.).

Mehr noch als andere Konflikte, mit denen sich die Organisation befasst (Transnistrien, Georgien, Berg-Karabach), verdient die Ukraine-Krise die Aufmerksamkeit einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation: Die Ukraine ist für Europa von strategischer und geopolitischer Bedeutung; sie ist das zweitgrößte Land in Europa nach Russland, größer als Frankreich und hat mehr Einwohner als Polen.² Zudem sind die Konfliktgebiete mit zwei Millionen Einwohnern auf der Krim und fünf Millionen im Donbas ungleich größer als diejenigen der anderen eingefrorenen Konflikte in der früheren Sowjetunion. Der Ukraine-Konflikt betrifft die europäische Sicherheitsordnung als Ganzes: Aus westlicher Perspektive stellt er aufgrund der eklatanten Verletzung wichtiger OSZE-Prinzipien einen strategischen Wendepunkt in der Beziehung zu Putins Russland dar. Aus russischer Perspektive ist er aufgrund der historischen Verbindungen zwischen Russland und der Ukraine, der russischsprachigen Bevölkerung und der Präsenz der russischen Flotte in Sewastopol von zentralem nationalem Interesse. Ein russischer Experte bemerkte einmal seinen westlichen Kollegen gegenüber: „Ihr wolltet die Ukraine zu einer Brücke machen, stattdessen habt ihr sie zu einem Graben gemacht.“ Die Krise in der Ukraine hat in vielen Hauptstädten, auch in Paris, zu einem wachsenden Interesse an der und größerer Aufmerksamkeit für die Organisation als wichtiges Instrument zur Deeskalation des Konflikts geführt. Die Krise erforderte die Intensivierung des Zusammenspiels zwischen der „großen“ Politik auf der Ebene der Hauptstädte auf der einen und der praktischen, diplomatischen und operativen Umsetzung politischer Entscheidungen und Vereinbarungen durch die Organisation auf der anderen Seite. Allgemeiner ausgedrückt hat die Ukraine-Krise zu einer Wiederentdeckung der Relevanz der OSZE geführt.

2 Vgl. auch die Rolle der Ukraine in Brzezinskis geopolitischer Analyse: Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim/Berlin 1997, S. 74-75.

Die drei Funktionen der OSZE

Die OSZE kann unter drei Gesichtspunkten betrachtet werden: als Dialogforum, als Anbieter operativer Instrumente und als Rahmen für die europäische Sicherheit.

Das Dialogforum ist das eigentliche Wesen der OSZE, die ursprünglich als Konferenz (KSZE) begann. Noch heute können die Teilnehmerstaaten in den wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation ihre Positionen zu sämtlichen Themen, mit denen sich die Organisation beschäftigt, darlegen. Dazu gehören die politisch-militärische Sicherheit (erste Dimension), die wirtschaftliche Zusammenarbeit (zweite Dimension) sowie die Menschenrechte (dritte Dimension). Frankreich bringt seine Positionen in der Regel über die Europäische Union zum Ausdruck, ergänzt sie jedoch gelegentlich durch Anmerkungen, die ausdrücklich nationale Positionen wiedergeben. Dies geschieht stets im Rahmen von Konferenzen mit Vertretern der einzelnen Regierungen, darunter natürlich die Gipfeltreffen und die Treffen des Ministerrats.

Die Bedeutung, die der Austausch in den verschiedenen OSZE-Gremien für die Regierungen der Teilnehmerstaaten hat, sollte allerdings nicht überschätzt werden. In Paris wird der OSZE wesentlich weniger Interesse entgegengebracht als den VN und der EU, was wahrscheinlich daran liegt, dass die EU mit einer Stimme spricht und die Beschlüsse der OSZE eine geringere Tragweite haben. Eine wichtige Aufgabe der Ständigen Vertretung Frankreichs in Wien besteht darin, Erklärungen der EU zu prüfen und Paris auf mögliche Abweichungen von Frankreichs Positionen oder der vereinbarten EU-Linie aufmerksam zu machen. Die Gefahr besteht, dass die OSZE-Foren zu einem „Elfenbeinturm“ werden, in dem bekannte Positionen lediglich wiederholt werden (wie der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier einmal sagte: „Die Rechnung ‚Monolog plus Monolog gleich Dialog‘ geht schlichtweg nicht auf.“), z.B. in einem (mitunter banalen) Propagandakrieg, wie es seit Beginn der Ukraine-Krise im Meinungsaustausch zwischen Russland und dem Westen längst alltäglich geworden ist.

Die OSZE ist auch der Ort für den informellen Austausch – und dies ist nicht der uninteressanteste Aspekt der Arbeitsweise der Organisation. Der Dialog in den verschiedenen Formaten zwischen den EU-3 (Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich), der EU-Delegation, den USA, Russland und anderen Akteuren findet regelmäßig statt (dazu gehören auch eher gesellschaftliche Veranstaltungen wie Mittag- oder Abendessen und Empfänge) und ermöglicht den regelmäßigen Informationsaustausch, der auch für die Hauptstädte von Interesse sein kann. Eine Ständige Vertretung hat die Funktion, effektive und kontinuierliche Verbindungen zwischen Wien und der betreffenden Hauptstadt aufrechtzuerhalten.

Die zweite Funktion der OSZE hängt mit den zahlreichen operativen Instrumenten zusammen, die die Organisation im Laufe ihrer Geschichte entwickelt hat.

Die fünfzehn Feldmissionen, die auf den Balkan und in die frühere UdSSR entsandt wurden, sind zwar allesamt ziviler Natur, jedoch äußerst facettenreich: Sie dienen als internationale Feldpräsenz, als internationale „Augen vor Ort“, und manchmal sind sie die einzige Vor-Ort-Präsenz in den betreffenden Ländern, u.a. in den Balkanstaaten (die OSZE ist mittlerweile die einzige internationale Organisation, die eine Feldpräsenz in Serbien, Montenegro und Mazedonien unterhält). Sie dienen der politischen Berichterstattung – eine Funktion, die zunehmend in Frage gestellt wird, vor allem in den Ländern auf dem Gebiet der früheren UdSSR, die im Gegensatz zu den Balkanstaaten keine EU-Mitgliedschaft anstreben – und spielen eine nicht unwichtige Rolle im Bereich der Sicherheit, u.a. durch Beobachtung, die Vernichtung von Waffen, Vermittlung vor Ort, z.B. in den albanischsprachigen Teilen Serbiens und Mazedoniens, durch die Organisation von Lokalwahlen im nördlichen, serbischsprachigen Teil des Kosovo und humanitäre Hilfe. Die Feldmissionen tragen – je nach den verfügbaren Ressourcen – außerdem zur wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung bei, unterstützen eine verantwortungsbewusste Regierungsführung und Fortschritte im Bereich Demokratisierung und Menschenrechte, z.B. durch Berichterstattung, durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft sowie von Polizei- und Medienreformen und durch die Bekämpfung des Menschenhandels. Besorgniserregend ist, dass Länder wie Belarus und Aserbaidshan ihre Feldpräsenzen aus politischen Gründen geschlossen haben, dass die OSZE-Mission in Georgien nach dem Krieg von 2008 beendet wurde und dass einige zentralasiatische Regierungen mit dem Gedanken spielen, die Rolle der OSZE in ihren Ländern zu reduzieren. Die Ukraine-Krise hat jedoch auch gezeigt, wie wichtig eine starke OSZE-Feldpräsenz für die Bearbeitung verschiedener Aspekte des Konflikts sein kann (die SMM könnte zukünftig auf 1.000 Beobachter anwachsen), so dass gegenwärtig sogar darüber nachgedacht wird, eine militärische Operation der OSZE ins Leben zu rufen, ein Vorschlag, der in den Hauptstädten sorgfältig abgewogen werden muss.

Die Instrumente der OSZE zur Rüstungskontrolle haben trotz der Krise des KSE-Vertrags seit dem letzten Jahrzehnt ebenfalls ihre Relevanz beibehalten. Das Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen ist nach wie vor in Kraft. Seine Anwendung durch den Westen während der Ukraine-Krise wurde von Russland zwar beanstandet, doch das Dokument bleibt gültig, und die Frage seiner Modernisierung, einschließlich des seit Langem vorliegenden französischen Vorschlags, die Schwellen für die vorherige Ankündigung militärischer Aktivitäten zu senken, befindet sich noch immer auf der Agenda. Der Vertrag über den Offenen Himmel, der es den Vertragsstaaten gestattet, Beobachtungsflüge über dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten durchzuführen, ist ebenfalls noch in Kraft, auch wenn Russ-

land seine Implementierung unlängst verkomplizierte, indem es Vorauszahlungen für von der Ukraine durchgeführte Überflüge verlangte. Und selbst der KSE-Vertrag ist – auch wenn die NATO und Russland ihn ausgesetzt haben und seine angepasste Fassung nie von allen Vertragsstaaten ratifiziert wurde – noch in Kraft und könnte weiterhin die Grundlage für konventionelle Rüstungskontrolle bilden, falls es einen gemeinsamen Willen gäbe, wieder einen für alle verbindlichen rechtlichen Rahmen in diesem Bereich zu schaffen. Es sollte noch angemerkt werden, dass die Einigung auf einen ersten Satz vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich der Internetsicherheit Ende 2013, die dank der damaligen kooperativen Beziehungen zwischen Russland und den USA zustande kam, einen ziemlich innovativen Schritt im Rahmen der OSZE darstellt, auch wenn ihre normative und rechtliche Reichweite begrenzt ist.

Frankreich war stets daran interessiert, die politisch-militärische Dimension der OSZE auszubauen. Mit dem Ende des Kalten Krieges verlor das Thema Rüstungskontrolle in Europa im Vergleich zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen (Irak, Iran, Nordkorea) oder regionalen Konflikten (Balkan, Naher Osten, Afrika) jedoch an Bedeutung. Die heutige Situation kann als ein Paradoxon aufgefasst werden, das an die Lage am Ende des Kalten Krieges erinnert: Aufgrund der (noch begrenzten) militärischen Eskalation zwischen Russland und dem westlichen Block ist es wichtiger denn je, sich auf vertrauensbildende Maßnahmen, Mechanismen zur Verhinderung von Zwischenfällen und Instrumente zur Rüstungskontrolle zu verständigen (womit die Gefahr eines nuklearen Zwischenfalls angesichts der Zahl taktischer Nuklearwaffen, die sich noch immer in den russischen und amerikanischen Arsenalen befinden, natürlich nicht heruntergespielt werden soll). Das Ausmaß der Spannungen und der Mangel an Vertrauen erschweren die Aufnahme ernsthafter Gespräche und Verhandlungen darüber jedoch ebenfalls mehr denn je. Dies wird auch in Zukunft eine große Herausforderung sein.

Die in den 1990er Jahren im Bereich Menschenrechte entwickelten unabhängigen Institutionen stellen eine weitere Kategorie von OSZE-Instrumenten dar. Zu ihnen gehören das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das vor allem bei der Wahlbeobachtung eine wichtige Rolle spielt, der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit sowie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Die Institutionen genießen in den Diskursen in Frankreich keine besonders große Aufmerksamkeit, obwohl beispielsweise die gegenwärtige Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, an der großen Demonstration in Paris nach dem Anschlag auf Charlie Hebdo im Januar 2015 teilgenommen und sich auch gelegentlich besorgt über die Medienfreiheit in Frankreich geäußert hat. Auf globaler Ebene verteidigt die französische Diplomatie gemeinsam mit ihren westlichen Partnern die unabhängigen Institutionen gegen die Kritik, die ihnen aus einigen autoritären Ländern „östlich von Wien“ entgegengebracht wird.

Die dritte und letzte Funktion der OSZE ist diejenige eines Rahmens für die europäische Sicherheitsarchitektur. Diese umfasst Militärbündnisse wie die NATO und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die 2002 auf der Grundlage des Vertrags über kollektive Sicherheit (VKS) von 1992 gegründet wurde und gegenwärtig aus Russland und fünf weiteren Mitgliedern besteht, sowie regionale Wirtschaftsorganisationen wie die EU und die Eurasische Wirtschaftsunion. Die entscheidende Frage ist, auf welchen Prinzipien diese gemeinsame Architektur (die an Michail Gorbatschows „gemeinsames Haus“ erinnert) beruhen soll und welche Kompromisse für die auszuhandelnden Vereinbarungen notwendig sind.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass wir nicht bei null anfangen, da es bereits zwei Versuche gab, sich auf gemeinsame Grundlagen zu einigen. Der erste war die zwischen 1973 und 1975 ausgehandelte Schlussakte von Helsinki, deren – aus den Prinzipien der VN abgeleitete – Dekalog nach wie vor gültig ist. Sie beendete einen globalen „Deal“, ein Tauschgeschäft, bei dem die Sowjetunion eine Bestätigung der europäischen Grenzen nach 1945 und der Westen die Anerkennung der Menschenrechte durch den Osten erhielt. Die Schlussakte von Helsinki war ein konkreter Ausdruck des Geistes der *Détente* der 1970er Jahre. Aber auch wenn einige sie als Giftbecher ansahen (Jacques Andréani beschrieb sie in einem Buch aus dem Jahr 2005 als „Falle“), der den Zusammenbruch des Sowjetblocks beförderte, war der KSZE-Prozess bereits in der Schlussphase des Kalten Krieges zum Stillstand gekommen.

Den zweiten Versuch bildeten die Charta von Paris aus dem Jahr 1990 und die mit ihr verbundenen nachfolgenden Entwicklungen (Institutionalisierung der Organisation, Instrumente zur Rüstungskontrolle, Schaffung der Feldmissionen und der unabhängigen Institutionen), die einem Sieg der westlichen Werte gleichkamen und die Hoffnung nährten, dass militärische Konfrontationen auf dem europäischen Kontinent ein Ende gefunden hatten. Doch wieder einmal wurde die Wirklichkeit den Erwartungen nicht gerecht. Im Gegensatz zum Warschauer Pakt verschwand das Atlantische Bündnis nicht, sondern begann vielmehr sich zu erweitern, indem es den neuen mittel- und osteuropäischen Staaten den Beitritt gewährte (die NATO wuchs 1999 von 16 auf 19, 2004 von 19 auf 26 und 2009 von 26 auf 28 Staaten an). Parallel zu den OSZE-Verpflichtungen wurde die Einrichtung einer Verbindung zwischen der NATO und Russland notwendig, was in Gestalt der NATO-Russland-Grundakte von 1997 und des 2002 nach der Kosovo-Krise geschaffenen NATO-Russland-Rats realisiert wurde. Die durch den Zerfall Jugoslawiens ausgelösten Kriege konnten nur durch eine Intervention der NATO beendet werden – im Fall des Kosovo gegen russischen Widerstand. Gleichzeitig dehnte sich die EU nach Osten aus, wodurch sie von zwölf auf 28 Mitgliedstaaten anwuchs, rief eine „Östliche Partnerschaft“ mit ihren neuen Nachbarn im Osten, einschließlich der Ukraine, ins Leben und scheiterte bei der Suche nach gemeinsamen Grundlagen für ihre Beziehungen zu Russland. Russland

wiederum entfernte sich von den westlichen Werten, indem es in Tschetschenien brutale Gewalt anwendete (1994-1996 und erneut 1999-2000) und unter Putin ein System „vertikaler Macht“ wiederherstellte, das die Demokratisierungsversuche des vorausgegangenen Jahrzehnts wieder rückgängig machte. 2007 kritisierte Präsident Putin die OSZE öffentlich als Instrument des Westens und setzte den KSE-Vertrag aus, während der Westen Russland beschuldigte, nicht gemäß den Istanbuler Verpflichtungen aus dem Jahr 1999 zur Lösung der „eingefrorenen Konflikte“ der ehemaligen Sowjetunion (Transnistrien, Georgien) beizutragen. Seitdem haben die Spannungen zwischen Russland und dem Westen im Georgien-Krieg von 2008 und in der Ukraine-Krise von 2014 ihre Höhepunkte gefunden. Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Jahr 2010 (während Dmitri Medwedews Präsidentschaft) war es nicht gelungen, einen echten Neuanfang für eine gemeinsame kooperative Agenda zu finden.

Es fällt ausgesprochen schwer sich vorzustellen, wie ein dritter Versuch, eine gemeinsame europäische – und *de facto* auch eurasische – Sicherheitsarchitektur zu errichten, aussehen könnte. Der Westen steht vor einem kniffligen Dilemma, da eine Fortsetzung der Konfrontation mit wachsenden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Kosten verbunden wäre, wie Präsident Hollande im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise bemerkte, Verhandlungen jedoch gleichzeitig Gefahr laufen, im Ergebnis hinter bereits vereinbarte OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zurückzufallen. Russland kehrt den westlichen Werten von Demokratie und Menschenrechten zunehmend den Rücken. Es hat Grenzen gewaltsam verändert, indem es im Anschluss an den Georgien-Krieg von 2008 die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anerkannte, was es unter Verweis auf den Präzedenzfall Kosovo rechtfertigte; es hat gewaltsam ukrainisches Territorium annektiert und es hat eine militärische Rebellion im Osten der Ukraine unterstützt. Obwohl sich viele westliche Staaten – und ganz besonders Frankreich – nicht einmal auf eine indirekte militärische Konfrontation einlassen wollen und lieber weiterhin auf Dialog und Kooperation setzen würden, ist die Vertrauenskrise so schwerwiegend, dass es alles andere als leicht sein wird, eine ernsthafte und aufrichtige Diskussion über Prinzipien und politische Antworten auf die Frage, wie die europäische Sicherheitsarchitektur wieder gefestigt werden kann, zu führen. Da Putins Regime und Russlands Orientierung jedoch (im Gegensatz zu Slobodan Milošević und Serbien nach dem Kosovo-Krieg) in naher Zukunft erhalten bleiben werden, wird auch die Herausforderung bei den Bemühungen um Europas Frieden und Stabilität – wozu die Anerkennung und Achtung internationaler Grenzen, die Nichtanwendung von Gewalt, militärische Zurückhaltung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Achtung der Menschenrechte gehören – bestehen bleiben und vom Westen ein genaues Abwägen zwischen Entschlossenheit (einschließlich Sanktionen und militärischer Rückversicherung) und Verhandlungen (auch im Rahmen der OSZE) verlan-

gen. Für Frankreich ist dies ein zusätzlicher Grund, der Organisation trotz aller Schwierigkeiten wieder mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Dialektik zwischen Konsens und Führung in der OSZE

Beschlüsse werden in der OSZE nach dem Konsensprinzip gefasst. Im Gegensatz zu den Vereinten Nationen verfügt die OSZE über kein Exekutivorgan, wie etwa einen Sicherheitsrat, das Beschlüsse durchsetzen kann – obwohl genau dies einst vom ehemaligen deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher ins Gespräch gebracht wurde. Die wenigen OSZE-Verfahren, für die das Einstimmigkeitsprinzip nicht gilt – wie z.B. der Moskauer Mechanismus in der menschlichen Dimension aus dem Jahr 1991 – wurden in der Vergangenheit kaum genutzt und ihr Anwendungsbereich ist begrenzt. Die innerhalb der OSZE stattfindenden Verhandlungen sind allesamt langwierig und komplex, auch die Haushaltsdebatten. Sie müssen sorgfältig vorbereitet werden und erfordern viele Kompromisse, vor allem mit den schwierigeren Delegationen. Der normative Wert der im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen läuft stets Gefahr, zugunsten eines Konsenses abgeschwächt zu werden, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, in dem sich die schwierigeren Länder – vielleicht weil sie sich hier mehr vom Westen unter Druck gesetzt fühlen – als vernünftiger erwiesen haben als im Kontext der Vereinten Nationen.

Trotz der Schwierigkeiten einer auf Konsens beruhenden Beschlussfassung ist es nicht unmöglich, sich innerhalb der Organisation auf Erklärungen und Beschlüsse zu einigen. Beim Ausbruch des Ukraine-Konflikts konnten sich die Teilnehmerstaaten auf ein Mandat für die Sonderbeobachtermission verständigen. Bei jedem Ministerratstreffen gelingt es, mindestens ein halbes Dutzend Beschlüsse oder Erklärungen in allen Dimensionen der OSZE zu vereinbaren. Und selbst der Ständige Rat kann gelegentlich eine politische Erklärung verabschieden, auch wenn dies nur selten vorkommt: Anfang 2015 verabschiedete der Ständige Rat dank der Vorarbeit des serbischen Vorsitzes zwei Erklärungen: eine zur Ukraine, in der zur Deeskalation aufgerufen wurde (wohingegen das zuvor abgehaltene Ministerratstreffen in Basel sich nicht auf eine politische Erklärung zur Ukraine hatte einigen können), und eine weitere, von Frankreich vorbereitete, nach den Anschlägen in Paris, in der das Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zur Meinungsfreiheit bekräftigt, Terrorismus verurteilt und Intoleranz eine Absage erteilt wurden. Diese Erklärung war umfassender und politischer als die entsprechende Erklärung des VN-Sicherheitsrats.

Abgesehen von den Schwierigkeiten, die das Konsensprinzip mit sich bringt, ist die OSZE stark vom politischen Willen der wichtigsten Beteiligten abhängig, in erster Linie von Russland und den Vereinigten Staaten. Es war beispielsweise der guten russisch-amerikanischen Zusammenarbeit auf der Ar-

beitsebene zu verdanken, dass Ende 2013 erste vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE im Bereich der Internetsicherheit verabschiedet werden konnten. Der politische Wille fiel jedoch den zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen zum Opfer. Infolge der unterschiedlichen Auslegungen der Gipfelerklärung von Istanbul von 1999 bezüglich der Beilegung der eingefrorenen Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion ist es seit 2002 unmöglich, sich bei den Ministerratstreffen auf eine gemeinsame politische Erklärung zu einigen. Selbst bei dem Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 konnte lediglich eine „Gedenkerklärung“ verabschiedet werden, und der auf dem Ministerratstreffen in Dublin 2012 ins Leben gerufene „Helsinki+40-Prozess“, der die gesamte Bandbreite der OSZE-Aktivitäten revitalisieren sollte, kam durch die Ukraine-Krise zum Stillstand. Helsinki+40 scheint nunmehr von der Arbeit des OSZE-Weisenrats abgelöst worden zu sein, dessen Vorsitz der ehemalige deutsche Diplomat Wolfgang Ischinger innehat. Der Weisenrat hat im Juni 2015 einen Zwischenbericht über die aus der Ukraine-Krise gewonnenen Lehren³ sowie einen ambitionierteren Abschlussbericht über die erneute Festigung der europäischen Sicherheit vorgelegt und veröffentlicht.⁴

All dies trägt nicht unbedingt dazu bei, die Organisation zu stärken. Im Vergleich zu anderen großen multilateralen Organisationen wie den VN, der NATO und der EU ist die OSZE relativ schwach. Sie ist weniger eine Organisation, die auf umfassenden Befugnissen beruht, als vielmehr eine regionale Version des multilateralen Systems der Vereinten Nationen (im Einklang mit Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen), der eine eigene Geschichte zugrunde liegt (die drei von Helsinki geerbten Dimensionen der Sicherheit und das Vermächtnis des Ost-West-Konflikts, das in den Beziehungen zwischen Russland und den USA noch immer mitschwingt). Die OSZE besitzt keine Rechtspersönlichkeit, da die Voraussetzung dafür – eine Charta oder eine Konvention über Privilegien und Immunitäten – zum politischen Spielball zwischen Russland und dem Westen geworden ist. Sie ist eine zersplitterte Organisation, die sich aus einem Sekretariat, das von einem Generalsekretär geleitet wird, der nicht vom Vorsitz unabhängig, sondern ihm untergeordnet ist, den drei obengenannten unabhängigen Institutionen, die entsprechend ihren Mandaten faktisch völlige Autonomie genießen, und den Feldmissionen, die ebenfalls weitgehend autonom sind, zusammensetzt. In den zentralen Institutionen der OSZE sind nur 300 internationale Mitarbeiter beschäftigt, und in den Feldmissionen sind es insgesamt kaum mehr (die Mitglieder der SMM nicht mitgerechnet). Aufgrund der zeitlich begrenzten Arbeitsverträge ist in der OSZE keine internationale Karriere mög-

3 Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, June 2015, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

4 Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, o.O., November 2015, unter: <http://www.osce.org/networks/205846> (abgedruckt in diesem Band, S. 421-452).

lich. Der ordentliche Haushalt der Organisation beträgt rund 140 Millionen Euro pro Jahr,⁵ was lediglich 0,1 Prozent des EU-Budgets entspricht und nur wenig mehr ist als der Haushalt des Europarats, einer weniger umfassenden Organisation, der die nordamerikanischen und zentralasiatischen Länder nicht angehören. Es wurden – insbesondere im ersten Bericht des Weisenrats – mehrere Vorschläge zur Reform und zur Stärkung der Organisation, z.B. durch die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit, die Stärkung der Unabhängigkeit des Generalsekretärs oder die Zulassung von OSZE-Friedenseinsätzen, gemacht. Ob jedoch ein Konsens möglich ist, um solche Reformen zu beschließen und umzusetzen, sei dahingestellt.

Die Frage der Führung der Organisation wird daher von zentraler Bedeutung bleiben. Eine OSZE, die sich nur um sich selbst dreht, läuft Gefahr, zu einem Elfenbeinturm zu werden, in dem sich die Diskussionen im Kreis drehen⁶ und dessen Möglichkeiten und konkrete Wirkung begrenzt bleiben. Doch die Realität der Ukraine-Krise hat auch bewiesen, dass die Organisation im heutigen historischen Kontext überraschend nützlich, ja sogar unentbehrlich ist, und dies in einer Funktion, die wenig mit derjenigen zu tun hat, für die sie am Beginn des KSZE-Prozesses oder zur Zeit der Institutionalisierung der OSZE gedacht war. Der OSZE-Vorsitz wird weiterhin eine zentrale Rolle spielen, nicht zuletzt weil er Staaten übertragen wird, die sich freiwillig um ihn beworben haben, und nicht einfach nur rotiert, wie es beim Europarat der Fall ist. Ebenso wichtig bleibt das Engagement der wichtigsten Akteure innerhalb der Organisation. Die OSZE kann auf sich allein gestellt die Spannungen zwischen Russland und dem Westen, die zwar nicht das einzige Problem der Organisation sind, aber ihr dringendstes, nicht lösen. Die OSZE kann und muss jedoch ein nützliches Werkzeug zur Schadensbegrenzung und Teil einer Strategie sein, deren Ziel die erneute Festigung der europäischen Ordnung auf einer soliden Grundlage ist.

5 Der Haushalt der SMM für die Ukraine ist darin nicht enthalten.

6 Wie in Robert Musils großartigem unvollendetem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“, in dem es um die „große Idee“ einer „Parallelaktion“ geht. Der Frieden in Europa ist eine ähnlich große Idee und heute ebenso aktuell wie in Musils österreichischer Hauptstadt im Vorfeld des Ersten Weltkriegs.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Georgien: Konsolidierung der Demokratie oder der Macht?

Einführung

Dank seiner Erfolge bei der Demokratisierung und Modernisierung gilt Georgien als Musterland in der Region des südlichen Kaukasus. Gleichzeitig ging das Land mit seinen 3,7 Millionen Einwohnern seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1991 einen schweren Weg: wirtschaftlicher Zusammenbruch, gewaltsame Konflikte zwischen politischen Fraktionen, Sezessionskriege in zwei Gebieten (Abchasien und Südossetien) sowie ein Krieg mit Russland im Jahr 2008. Nach 25 Jahren Unabhängigkeit ist Georgien noch immer ein Transformationsland.¹ Georgien entspricht in vieler Hinsicht dem Modell eines *Dominant-Power-Systems*, einem Systemtyp, mit dem Thomas Carothers das politische System von Staaten beschreibt, deren Transformation unvollendet ist.² Georgien hat sich während des letzten Jahrzehnts stark verändert und die erste friedliche Machtübergabe nach den Parlamentswahlen des Jahres 2012 war eine historische Errungenschaft. Gleichzeitig ist das Land jedoch mit zahlreichen strukturellen Hindernissen auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie konfrontiert. Dazu gehören u.a. die Sezessionskonflikte, Sicherheitsprobleme mit Russland und die wirtschaftliche Entwicklung Georgiens. Der vorliegende Beitrag befasst sich ausschließlich mit der internen Dynamik der politischen Machtkonstellation. Er geht der Frage nach, welche Bedeutung die Wahlen der Jahre 2012 bis 2014 (Parlamentswahlen 2012, Präsidentschaftswahlen 2013 sowie die Kommunalwahlen 2014) für die weitere Demokratisierung Georgiens haben, und gibt einen Ausblick auf

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2015.

1 Freedom House ordnet Georgien der Gruppe der „teilweise freien“ Staaten zu, vgl. Freedom House, Georgia, unter: <https://freedomhouse.org/country/georgia>.

2 Vgl. Thomas Carothers, The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy 13/2002, S. 5-21. Laut Carothers sind viele Transformationsländer weder autoritär noch demokratisch; sie sind vielmehr in einer Grauzone steckengeblieben. Den *Dominant-Power-Systemtypus* beschreibt er folgendermaßen: „Staaten dieses Typus weisen einen begrenzten, aber dennoch real vorhandenen politischen Raum, einen wenn auch schwachen politischen Wettbewerb durch oppositionelle Gruppierungen und zumindest die meisten der grundlegenden demokratischen Institutionen auf. Jedoch dominiert eine politische Gruppe – sei es eine Bewegung, eine Partei, ein Clan oder ein einzelner Herrscher – das System auf eine Art und Weise, die nur wenig Aussichten auf einen Machtwechsel in absehbarer Zukunft wahrscheinlich erscheinen lässt.“ Ebenda, S. 11-12 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Carothers nennt Georgien als Beispiel für ein solches System; vgl. ebenda, S. 13. Die betroffenen Staaten werden u.a. auch als „defekte Demokratien“ bezeichnet; vgl. Aurel Croissant/Peter Thiery, Von defekten und anderen Demokratien, in: WeltTrends 29/2001, S. 9-33; Speziell zu Georgien siehe: Christofer Berglund, Georgia between Dominant-Power Politics, Feckless Pluralism, and Democracy, in: Demokratizacija 3/2014, S. 445-470.

die Wahlen im Jahr 2016. Die strukturellen Probleme und Einschränkungen, die aus dem Modell des *Dominant-Power-Systems* abgeleitet werden, müssen ernst genommen werden. Georgien ist seit 2012 darüber hinaus mit dem Problem autonomer Machtzentren konfrontiert, d.h. mit einer Situation, in der nichtstaatliche Akteure über von Staat und Gesellschaft unabhängige Ressourcen verfügen und so die politischen Prozesse beeinflussen können. Georgien hat dennoch gute Chancen, die demokratische Transformation fortzusetzen: Die politische Landschaft wird zwar von einer Partei dominiert, gleichzeitig nimmt der Handlungsspielraum der Opposition jedoch zu. Im vorliegenden Beitrag werden die politischen Implikationen der Wahlen zwischen 2012 und 2014 hinsichtlich dieser Herausforderungen analysiert.

Georgien nach drei Wahlen: Wechsel oder Kontinuität?

Was bedeuten Wahlen in Staaten, deren Transformation unvollendet ist? Sind sie wirklich eine Manifestation des Willens der Wähler oder dienen sie lediglich der Legitimation alter oder neuer Machthaber? 2003 mündete der Versuch von Präsident Eduard Schewardnadse, die Wahlergebnisse zu seinen Gunsten zu fälschen, in die friedliche „Rosenrevolution“. Schewardnadse musste zurücktreten. Die darauf folgenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen legitimierten lediglich die bereits erfolgte Machtübergabe an Micheil Saakaschwili.³

Die Serie von Wahlen in Georgien zwischen 2012 und 2014 – die Parlamentswahlen von 2012, die Präsidentschaftswahlen von 2013 und die Kommunalwahlen von 2014 – wurde hingegen als frei und fair und daher als Durchbruch im Demokratisierungsprozess Georgiens gefeiert. Die Parlamentswahlen von 2012 waren in der Tat ein historisches Ereignis für Georgien: Zum ersten Mal seit Erlangung der Unabhängigkeit wurde ein Regierungswechsel durch Wahlen herbeigeführt. Präsident Saakaschwilis Vereinte Nationale Bewegung (VNB), die das Land seit der Rosenrevolution regiert hatte, musste ihren Platz für das Oppositionsbündnis Georgischer Traum (GT) räumen. Nach offiziellen Angaben der Zentralen Wahlkommission hatte die VNB 40 Prozent der Stimmen auf sich vereint, was 33 Sitzen im Parlament entsprach. Hinzu kamen 32 Direktmandate. Insgesamt hatte die VNB 65 Sitze im Parlament, während das GT-Bündnis 54 Prozent der Stimmen und damit 44 Sitze über die Parteiliste und 41 Direktmandate, insgesamt also 85 Sitze, erhielt (siehe Tabelle 1).

3 Die Rosenrevolution wird daher häufig nicht als Regimewechsel, sondern als eine Phase im Regimezyklus gesehen. Saakaschwili habe lediglich Schewardnadses pyramidenförmiges Einparteiensystem durch sein eigenes ersetzt. Vgl. Henry E. Hale, *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*, in: *World Politics* 1/2005, S. 133-165; ders., *Two Decades of Post-Soviet Regime Dynamics*, in: *Demokratizacija* 2/2012, S. 71-78.

Für Georgiens Einkammerparlament mit 150 Sitzen bedeutete die Niederlage der VNB auch den Verlust der Kontrolle über die Regierungsbildung, obwohl Präsident Saakaschwilis Amtszeit erst im November 2013 endete. Saakaschwili akzeptierte die Niederlage und ernannte den Vorsitzenden des Bündnisses, den georgischen Milliardär Bidsina Iwanischwili, zum Ministerpräsidenten. Das Parlament bestätigte die neue Regierung.

Die Parlamentswahlen wurden zwar als frei und fair anerkannt, jedoch dürfen die Ereignisse im Vorfeld der Wahlen nicht außer Acht gelassen werden. Die Polarisierung zwischen VNB und GT erreichte in einigen Fällen extreme Ausmaße. Bereits kurz nachdem Iwanischwili öffentlich erklärt hatte, er beabsichtige in die Politik zu gehen und bei den Parlamentswahlen für den Posten des Ministerpräsidenten zu kandidieren, wurde ihm die georgische Staatsbürgerschaft entzogen.⁴ Darüber hinaus verschärfte die Saakaschwili-Regierung die Regelungen zur Parteienfinanzierung und ergriff Maßnahmen, die die Finanzierung der pro-Iwanischwili-Opposition erschweren sollten.⁵

2012 wurde die Cartu-Bank, eine Privatbank im Besitz von Iwanischwili, der Geldwäsche beschuldigt und der Kontrolle der Nationalbank unterstellt.⁶

Die starke Polarisierung des Wahlkampfes spiegelte sich auch in der Zusammensetzung des Parlaments nach den Wahlen wider: Die beiden Haupttrivalen konnten alle Parlamentssitze unter sich aufteilen. Dies erhöhte die Wahrscheinlichkeit einer Konfrontation und vermittelte den Eindruck, dass eine Zusammenarbeit zwischen VNB und GT ausgeschlossen war. Die neue regierende Mehrheit setzte sich dann auch die „Wiederherstellung der Gerechtigkeit“ als Antwort auf die „Machenschaften“ der VNB-Regierung zum Ziel. Hochrangige VNB-Mitglieder wurden verhaftet und strafrechtlich verfolgt.⁷

Die Parlamentsabgeordneten der VNB im Parlament gerieten unter enormen Druck. Insgesamt 18 Abgeordnete haben die VNB seit den Wahlen teilweise auf Druck des GT verlassen. 13 von ihnen haben sich der Mehrheit angeschlossen, einige sitzen als unabhängige Abgeordnete im Parlament oder bezeichnen sich als alternative Opposition. Auch die GT-Koalition verlor mit dem Wechsel der Partei Unser Georgien – Freie Demokraten des ehemaligen Verteidigungsministers Irakli Alassania in die Opposition mehrere Sitze im Parlament. Ein Jahr vor den neuen Parlamentswahlen ist die Mehrheit der

4 Vgl. President's Spokesperson: Stripping Ivanishvili of Citizenship „Fully in Line with Law“, Civil Georgia, 18. Oktober 2011, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24045>.

5 Vgl. Berglund, a.a.O. (Anm. 2), S. 455-456.

6 Vgl. State to Take Over Ivanishvili's Cartu Bank, Civil Georgia, 11. Juli 2012, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24990>.

7 Die prominentesten Personen, die von der neuen Regierung verhaftet wurden, sind Iwane (Wano) Merabischwili, ehemaliger Premierminister und bei seiner Festnahme Generalsekretär der VNB, Gigi Ugulawa, ehemaliger Bürgermeister von Tiflis, und Bacho Achalaia, ehemaliger Verteidigungs- und Innenminister. Der ehemalige Präsident Saakaschwili und der ehemalige Justizminister Surab Adeischwili werden per Haftbefehl gesucht. Beide halten sich in der Ukraine auf und haben die ukrainische Staatsbürgerschaft erhalten. Saakaschwili ist seit 2015 Gouverneur der Oblast Odessa, Adeischwili leitet die Generalstaatsanwaltschaft des Gebiets.

GT-Koalition nun von der Unterstützung der ehemals der VNB angehörenden Abgeordneten abhängig.

Tabelle 1: Sitzverteilung im georgischen Parlament

	Sitze nach den Wahlen von 2012	Derzeitige Sitze (Stand: 1. August 2015)	Differenz
GT-Mehrheitskoalition	85	86*	+1
VNB-Minderheit	65	46	-19**
Abgeordnete in anderen Fraktionen	-	8	+8
Unabhängige Abgeordnete	-	8	+8
Gesamt	150	148	-2

* einschließlich 13 ehemaliger VNB-Parlamentarier.

** 18 Abgeordnete haben die Partei verlassen, ein Abgeordneter ist verstorben.

Quellen: Zentrale Wahlkommission Georgiens, Wahlen 2012, Endergebnisse, unter: <http://results2012.cec.gov.ge> (auf Georgisch); Parliament of Georgia, Parliamentary Activities, Factions, unter: <http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/fraqciebi-6>.

Vom Druck besonders betroffen waren die von der VNB kontrollierten lokalen Verwaltungen. Obwohl die Kommunalwahlen erst 2014 stattfinden sollten, begann die GT-Koalition unmittelbar nach den Parlamentswahlen von 2012 auch in den Lokalverwaltungen die Macht zu übernehmen. So verlor die VNB beispielsweise allein in der Hauptstadt Tiflis zwölf ihrer Stadtratsmitglieder an das Bündnis. Damit sicherte sich dieses 25 Sitze in dem 47-köpfigen Gremium und vollzog damit noch vor den Wahlen einen Machtwechsel.⁸

Mit den Lokalwahlen von 2014 sowie mit den Präsidentschaftswahlen von 2013 wurde der Machtwechsel gefestigt. Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen waren nicht schwer vorherzusagen. Mit 62 Prozent der Stimmen wurde der Kandidat des GT Giorgi Margwelaschwili zum Präsidenten gewählt. Bemerkenswert ist dabei, dass Margwelaschwili weder politisch besonders bekannt war, noch eine politische Partei hinter sich hatte; sein Amt verdankte er vielmehr der persönlichen Entscheidung Iwanischwilis, die dieser ohne Konsultationen mit seinen Koalitionspartnern getroffen hatte.⁹

Der Wettbewerb wurde im Wahlkampf vor den Lokalwahlen noch deutlicher; zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit fanden in 21 Wahlbezirken Stichwahlen statt. Auch in Tiflis musste der neue Bürgermeister durch eine Stich-

8 Vgl. Canan Atilgan/David Aprasidze, Abschied von einer Ära: Machtwechsel in Georgien, in: KAS Auslandsinformationen 12/2013, S. 76-96, hier: S. 79.

9 Vgl. ebenda, S. 81-82.

wahl bestimmt werden. Sieger war der Kandidat des GT, der den Kandidaten der VNB auf den zweiten Platz verwies. Erwähnenswert ist außerdem, dass Bürgermeister und andere Gemeinderatsmitglieder direkt gewählt wurden, was in der Tat eine fortschrittliche institutionelle Änderung darstellte. Dennoch hatten die Kommunalwahlen kaum größere Auswirkungen auf die Machtkonstellation: Hatte die VNB vor 2012 die uneingeschränkte Kontrolle über die Lokalverwaltungen, so wurde diese Einparteienkontrolle nun ebenso uneingeschränkt durch die GT-Koalition ausgeübt.

Alle drei Wahlen zwischen 2012 und 2014 wurden als frei und fair anerkannt. 2012 fand die erste friedliche Machtübergabe in Georgien statt. Damit hat Georgien einen wichtigen Schritt in Richtung einer Konsolidierung der Demokratie gemacht. Auf der anderen Seite wurde durch die Wahlen jedoch lediglich eine dominante Partei – die Vereinte Nationale Bewegung – durch eine andere dominante Macht – das Bündnis Georgischer Traum – ersetzt. Das *Dominant-Power-System* in Georgien blieb damit im Wesentlichen erhalten.

Autonome Machtzentren – eine neue Form der Herausforderung für Georgien?

Die neue dominante Macht, das Bündnis Georgischer Traum, besteht aus ziemlich unterschiedlichen Koalitionspartnern. Die führende Partei in der Koalition, Georgischer Traum – Demokratisches Georgien, definiert sich selbst als Mitte-links Partei, das weltanschauliche Spektrum ihrer Partner reicht von liberalen (Republikanische Partei) über wirtschaftlich-merkantilistische (Industrie Rettet Georgien) bis hin zu nationalistischen (Konservative Partei Georgiens, Nationales Forum) Positionen. Die liberale Partei von Verteidigungsminister Alassania Unser Georgien – Freie Demokraten hat die Koalition in November 2014 verlassen.¹⁰ Die Republikaner werden häufig als „unnatürliche“ Verbündete in der Koalition gesehen, was die Führung der Partei jedoch vehement zurückweist.¹¹ Die Person Iwanischwilis ist zweifelsohne der „Kitt“, der die Koalition zusammenhält. Ohne ihn würde es den Gruppen in der Koalition schwerfallen, das Bündnis aufrechtzuerhalten.

Iwanischwili verdankt sein Vermögen dem Russland der 1990er Jahre. Er lebte seit Mitte der 1980er Jahre in Russland und kehrte erst 2004 nach Georgien zurück. Zu seinen Geschäftsinteressen zählen Finanzen, Investitionen und Immobilien. Er führte lange Zeit ein zurückgezogenes Leben und zeigte sich kaum in der Öffentlichkeit. Nach seiner Rückkehr nach Georgien wid-

10 Vgl. Lincoln Mitchell, The Beginning of the End of the Georgian Dream Coalition, 5. November 2014, unter: <http://lincolnmitchell.com/georgia-analysis/2014/11/5/the-beginning-of-the-end-of-the-georgian-dream-coalition>.

11 Vgl. Parliament of Georgia, David Usupashvili on Republican Party, 29. Oktober 2014, unter: <http://www.parliament.ge/en/parlamentarebi/tavmdjdomare-1125/tavmdjdomaris-axali-ambebi/david-usupashvili-on-republican-party.page>.

mete sich Iwanischwili hauptsächlich der Philanthropie und unterstützte in den ersten Jahren nach der Rosenrevolution sogar die Regierung Saakaschwili. 2011 gab er bekannt, in die Politik gehen und Saakaschwili in den Parlamentswahlen von 2012 herausfordern zu wollen.

Iwanischwili ist mit einem Vermögen, das auf 5,2 Milliarden US-Dollar geschätzt wird,¹² der reichste Mann Georgiens. Die Summe entspricht beinahe einem Drittel des georgischen BIP, das 2014 bei 16,53 Milliarden US-Dollar lag,¹³ und übersteigt die für 2015 geplanten Staatsausgaben in Höhe von rund 3,6 Milliarden US-Dollar.¹⁴ Auf der Liste derjenigen Staaten, in denen die reichsten Leute über ein Vermögen verfügen, das einem bedeutenden Anteil des nationalen BIP entspricht, steht Georgien an erster Stelle.¹⁵ Dabei ist anzumerken, dass Iwanischwili in Georgien als Einzelperson über dieses Vermögen verfügt, während sich in Russland (der Nummer zwei auf der Liste) 20 Prozent des BIP auf 111 Milliardäre verteilen.¹⁶

Im Unterschied zu den russischen Oligarchen liegen Iwanischwilis Geschäftsinteressen überwiegend außerhalb des eigenen Landes. Damit sind die politischen Auswirkungen seiner wirtschaftlichen Macht jedoch nicht weniger problematisch. Genau darin besteht das strukturelle Problem „autonomer Machtzentren“ bzw. der „Unabhängigkeit von den Bürgern“.¹⁷ Kurz nach den Präsidentschaftswahlen von 2013 legte Iwanischwili sein Amt als Premierminister nieder und zog sich offiziell aus der Politik zurück. Er kündigte jedoch an, seine Regierung aus den Reihen der Zivilgesellschaft heraus kontrollieren zu wollen, und gründete für diesen Zweck eine eigene NGO.

Heute ist Iwanischwili gegenüber den georgischen Wählern offiziell nicht mehr rechenschaftspflichtig. Sein Vermögen erlaubt es ihm jedoch, autonome Kapazitäten gegenüber dem Staat und der Gesellschaft aufzubauen und diese für die informelle Kontrolle der Regierung zu nutzen. Die informelle Macht Iwanischwilis manifestiert sich auf unterschiedliche Weise, am markantesten jedoch in seiner Einstellung gegenüber dem amtierenden Präsidenten. Präsident Margwelaschwili hat einige Entscheidungen der Regierung kritisiert und

12 Vgl. Forbes, The World's Billionaires, Bidzina Ivanishvili, unter: <http://www.forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili>.

13 Vgl. World Bank, Georgia, unter: <http://data.worldbank.org/country/Georgia>.

14 Vgl. Parliament Approves 2015 State Budget, Civil Georgia, 12. Dezember 2014, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27906>

15 Vgl. Dan Alexander, Ex-Soviet States Dominate List Of Countries Where Billionaires Have Most Control, Forbes, 14. März 2014, unter <http://www.forbes.com/sites/danalexander/2014/03/14/ex-soviet-states-dominate-list-of-countries-where-billionaires-have-most-control>.

16 Vgl. ebenda.

17 Das Konzept der „Unabhängigkeit von den Bürgern“ („*autonomy from citizens*“) bezieht sich ursprünglich auf Rentierstaaten. Es beschreibt eine Situation, in der „der Staatsapparat und diejenigen, die ihn kontrollieren, über eine ‚garantierte‘ Einnahmequelle verfügen, die sie von ihren Bürgern (potenziellen Steuerzahlern) unabhängig macht“. Mick Moore, Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries, in: International Political Science Review 3/2004, S. 297-319, hier: S. 306. Zur Anwendung des Konzepts auf Georgien siehe David Aprasidze, Democratization's Vicious Circle or How Georgia Failed to Change, in: Connections 4/2014, S. 65-72.

sogar sein Vetorecht wahrgenommen, was von Iwanischwili harsch kritisiert wurde. Iwanischwili räumt ein, nach seinem Rücktritt aus der Politik informelle Kontakte mit dem neugewählten Präsidenten gepflegt zu haben, dann jedoch von ihm enttäuscht worden zu sein.¹⁸ Regierungsvertreter machen keinen Hehl daraus, dass sie sich häufig von dem ehemaligen Ministerpräsidenten beraten lassen.¹⁹

Iwanischwilis Unabhängigkeit sowohl vom Staat als auch von den Bürgern stellt eine Herausforderung für die demokratische Konsolidierung in Georgien dar. Diese Autonomie ist durch folgende Faktoren gekennzeichnet: Erstens verfügt Iwanischwili über Ressourcen, die einem Drittel des georgischen BIP entsprechen und die jährlichen Staatsausgaben sogar überschreiten. Zweitens befindet sich die Quelle dieser Ressourcen außerhalb Georgiens und ist damit sowohl staatlicher als auch gesellschaftlicher Kontrolle entzogen. Das wiederum ermöglicht es Iwanischwili, seine Ressourcen relativ uneingeschränkt zur Beeinflussung der georgischen Politik einzusetzen und sowohl die aktuelle Regierung als auch potenzielle Alternativen zu finanzieren.²⁰ Dies unterminiert die relative Unabhängigkeit des Staates gegenüber nichtstaatlichen Akteuren und erhöht die Gefahr, dass die staatlichen Institutionen informeller Kontrolle unterworfen werden.

Aussichten für eine Konsolidierung der Demokratie in Georgien

Die nächsten Parlamentswahlen in Georgien werden 2016 stattfinden. Es stellt sich die Frage, ob das Land den Huntington'schen „*Two-turnover-Test*“ – zwei aufeinanderfolgende friedliche Machtübergaben – bestehen kann.²¹ Trotz der oben ausgeführten Einschränkungen sprechen andere interne Faktoren für eine weitere Konsolidierung der Demokratie in Georgien.

Erstens hatten die Parlamentswahlen von 2012 in Georgien zu grundlegenden Veränderungen geführt. Zum ersten Mal waren die politischen Eliten des Landes zur Zusammenarbeit gezwungen. Die neue Koalition hatte die absolute Mehrheit im Parlament und konnte die Regierung bilden. Gleichzeitig hatte Präsident Saakaschwili entsprechend der Verfassung noch immer weitgehende, auch exekutive Befugnisse. Die Kohabitation zwischen der GT-Regierung und dem Parlament auf der einen sowie dem VNB-Präsidenten auf der

18 Vgl. Ex-PM Ivanishvili „Disappointed“ in Margvelashvili, Civil Georgia, 18. März 2014, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27048>.

19 Vgl. PM: I ask Ivanishvili for Advice on Important Strategic Issues, in: Tabula, 24. Juli 2014, unter: <http://www.tabula.ge/en/story/86095-pm-i-ask-ivanishvili-for-advice-on-important-strategic-issues>.

20 So wird häufig Iwanischwilis NGO „2030“ in Anspruch genommen. Der Organisation gehören zahlreiche Experten an. Einige Mitglieder haben mittlerweile Regierungsposten inne.

21 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, 1991, S. 266-267; vgl. ebenso Stephen F. Jones, *Democracy in Georgia: Da Capo? Cicero Foundation Great Debate Paper No. 13/02*, April 2013, unter: http://www.cicerofoundation.org/lectures/Stephen_Jones_Georgia.pdf.

anderen Seite führte nicht zu einer politischen Blockade. Beide Seiten gingen Kompromisse ein und konnten trotz heftiger Diskussionen in Einzelfragen eine Einigung finden.

Zweitens verfügt die GT-Koalition nicht über eine Verfassungsmehrheit im georgischen Parlament und kann somit auch Verfassungsänderungen nicht nach Belieben durchsetzen. Zwar versuchte die Koalition ihre Mehrheit mit Hilfe einiger ehemaliger VNB-Mitglieder auszubauen, verfehlte jedoch die für eine Änderung der Verfassung notwendige Mehrheit. Sie hatte auch selber einige herbe Verluste einzustecken, so vor allem mit dem Ausstieg der Partei des ehemaligen Verteidigungsministers Alassania, Unser Georgien – Freie Demokraten, aus der Regierungskoalition. Die Koalition ist derzeit auf die Zusammenarbeit mit der Opposition angewiesen. So blieb das Parlament trotz der Versuche der Koalition, es wieder nach Tiflis umzusiedeln, in Kutaisi, der zweitgrößten Stadt Georgiens, da die Opposition die entsprechende Verfassungsänderung nicht unterstützt.

Drittens hat die VNB trotz des enormen Drucks, dem sie nach 2012 ausgesetzt war, als Partei überlebt und konnte sich sogar als wichtigste Oppositionspartei etablieren. Im *Dominant-Power-System* Georgiens hatte zuvor noch keine Regierungspartei eine Niederlage überlebt. Das Bündnis Runder Tisch – Freies Georgien von Präsidenten Swiad Gamsachurdia zerfiel unmittelbar nachdem Gamsachurdia nach dem Putsch 1992 sein Amt verloren hatte. Eduard Schewardnadses Bürgerunion verschwand nach der Rosenrevolution 2004 von der politischen Bühne. Die VNB ist hingegen weiterhin aktiv und erweist sich als anpassungsfähig.²²

Und nicht zuletzt hat Georgien heute ein parlamentarisches System. Mit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten im Jahr 2012 traten Verfassungsänderungen in Kraft, die noch während der Amtszeit Saakaschwilis von einer staatlichen Kommission ausgearbeitet worden waren. Sie führten zu einer Transformation des politischen Systems von einer superpräsidentiellen in eine stärker durch das Parlament und den Premierminister geprägte Regierungsform. Der Premierminister ist in diesem neuen System der mächtigste Akteur. Er wird vom Parlament gewählt und ist dem Präsidenten gegenüber nicht rechenschaftspflichtig. Gleichzeitig wird der Präsident nach wie vor direkt gewählt und hat damit weiterhin eine wichtige politische Position inne. Zu seinen noch immer zahlreichen Befugnissen gehört u.a. die Ernennung hochrangiger, für die Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlicher Beamter. Die Exekutivgewalt ist damit in Georgien institutionell aufgeteilt und liegt nicht in der Hand eines einzigen Akteurs.

Mit der Verfassungsreform wurde außerdem die für eine Verfassungsänderung erforderliche Stimmenmehrheit geändert. Künftige Verfassungsände-

22 Laut einer Umfrage würden 16 Prozent der Wähler die VNB unterstützen. Damit steht die Oppositionspartei an zweiter Stelle hinter der GT-Koalition mit 24 Prozent. Vgl. National Democratic Institute (NDI), Public Attitudes in Georgia, Results of a April 2015 survey carried out for NDI by CRRC Georgia, April 2015, unter: https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Political_ENG.pdf.

rungen können nun nur mit Zustimmung von mindestens 113 von 150 und nicht mehr wie zuvor von 100 Abgeordneten verabschiedet werden. Angesichts der heutigen Aufteilung der politischen Landschaft ist eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament nur noch sehr schwer vorstellbar. Das sollte in Zukunft für größere Vorhaben eine parteienübergreifende Kooperation fördern.

Zusammenfassung

Georgien befindet sich seit 2012 an einem Scheideweg. Der zweite Versuch eines demokratischen Durchbruchs (der erste war die Rosenrevolution im Jahr 2003) vermittelt den Eindruck, dass das Land sich in einem semiautoritären Zyklus bewegt und in einer demokratischen Grauzone stecken geblieben ist. Dafür spricht die Tatsache, dass das System trotz freier und fairer Wahlen nach wie vor von einer Partei dominiert wird. So wie die VNB Georgien von 2004 bis 2012 uneingeschränkt regiert hat, ist heute das Bündnis Georgischer Traum landesweit die einzige regierende Partei. Georgien ist nach wie vor mit dem Problem autonomer Machtzentren konfrontiert. Der reichste Mann des Landes, der ehemalige Ministerpräsident Iwanischwili, bleibt die mächtigste politische Figur in Georgien und regiert trotz seines Rücktritts aus dem Hintergrund. Für georgische Verhältnisse ist Iwanischwilis Vermögen immens. Es ermöglicht ihm, unabhängig vom georgischen Staat und der Wählerschaft zu handeln und, wenn nötig, die Loyalität der staatlichen und anderer Akteure zu kaufen.

Gleichzeitig hat Georgien in einigen Bereichen Fortschritte zu verzeichnen. 2012 fand die erste friedliche Machtübergabe durch Wahlen statt. Die abgewählte ehemalige Regierungspartei VNB befindet sich zwar noch immer unter starkem Druck, ist jedoch in den drei Jahren seit ihrer Niederlage nicht zerfallen, sondern konnte sich sogar als führende Oppositionspartei etablieren. Die neue Verfassung legt eine Dreiviertelmehrheit der Stimmen im Parlament als Voraussetzung für eine Verfassungsänderung fest. Dies weckt Hoffnungen, dass die politischen Parteien in Zukunft auf eine stärkere Zusammenarbeit als zuvor angewiesen sind. Seit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten im Jahr 2013 hat Georgien mit dem Premierminister als zentralem Akteur und dem mit einem Direktmandat ausgestatteten Präsidenten als Staatsoberhaupt eine geteilte Exekutive. Diese institutionelle Kontrolle wird eine Konzentration der Macht in den Händen der Regierung weiterhin erschweren. 2016 finden in Georgien die nächsten Parlamentswahlen statt. Sie werden zeigen, welchen Weg Georgien tatsächlich gehen wird – ob es den Pfad der Transformation weiter beschreiten oder lediglich in die nächste Phase im Regimezyklus eintreten wird.

Das Verhältnis zwischen religiösen und nationalen Elementen im gesellschaftlichen Bewusstsein der tadschikischen Bevölkerung

Historisch betrachtet hatte der Islam für die Tadschiken eine größere Bedeutung als für andere Völker Zentralasiens. Oder anders ausgedrückt: Der Islam spielte eine größere Rolle in der Kultur und im Alltag des tadschikischen Volkes, als es bei den benachbarten Nomadenvölkern der Fall war; man könnte sogar sagen, er spielte eine Schlüsselrolle. Gerade dies ist einer der Gründe, warum der Islam in der Zeit seit der Erlangung der Unabhängigkeit in Tadschikistan eine Wiederbelebung erfahren hat. Derzeit praktizieren 98 Prozent der Bevölkerung Tadschikistans den Islam oder betrachten sich zumindest als Muslime. Die überwiegende Mehrheit der Gläubigen gehört der hanafitischen Rechtsschule der sunnitischen Glaubensrichtung des Islams an, die bereits zur Zeit der Samaniden im 9. und 10. Jahrhundert in der Region zur offiziellen Religion wurde. Die hanafitische Schule unterscheidet sich von den übrigen sunnitischen Rechtsschulen durch ihre größere Rationalität und Flexibilität, die der Entwicklung nationaler Elemente innerhalb der islamischen Kultur wesentlich mehr Spielraum lassen. Des Weiteren praktizieren viele Einwohner der Autonomen Region Gorno-Badachschan den Ismailismus, eine Glaubensrichtung des schiitischen Islams. Diese lokale Version des Ismailismus ist relativ eklektisch und flexibel und weist gegenüber anderen ismailitischen Gemeinden zahlreiche Besonderheiten auf. Sie gibt der geistigen Vervollkommnung des Menschen Vorrang vor der Theologie und förmlichen Ritualen und ist für ihre Toleranz bekannt. In einigen Dörfern im Bezirk Darvos in der Autonomen Region Gorno-Badachschan gibt es außerdem kleine Imamiten-Gemeinden (auch bekannt als Zwölfer-Schiiten), Anhänger der am meisten verbreiteten Form des schiitischen Islams in der islamischen Welt. Historisch gesehen herrscht im religiösen Leben der tadschikischen Gesellschaft zwischen den beiden Hauptströmungen, der hanafitischen Schule des sunnitischen Islams einerseits und der ismailitischen Richtung des schiitischen Islams andererseits, eine Atmosphäre des gegenseitigen Verständnisses und der Toleranz. Unserer Ansicht nach – und dies wird von anderen Wissenschaftlern unterstützt – ist das darauf zurückzuführen, dass grundlegende Differenzen und Widersprüche zwischen diesen beiden Schulen dank der Bemühungen führender Vertreter beider Strömungen bereits in früherer Zeit in öffentlichen Versammlungen, den „*Dar-ut takrib*“, aufgelöst wurden. Dies spricht für den Nutzen des Dialogs und der konstruktiven Debatte zwischen Vertretern verschiedener religiöser Strömungen über Fragen der Glaubenslehre und es ist auch der Grund dafür, dass es zwischen Sunniten und ismailitischen Schiiten in Tadschikistan im religiösen Bereich keine Konflikte oder

größeren Friktionen gibt. Freundschaftliche Beziehungen zwischen der politischen Führung des Landes und dem geistlichen Oberhaupt der Ismailiten, Karim Aga Khan IV., die landesweiten Feierlichkeiten zum 1.000. Jahrestag der Geburt des ismailitischen Gelehrten Nāsir-i Chusrau sowie der Bau des Kulturzentrums der Ismailiten in der Hauptstadt sind nur einige der Belege für den Frieden und die Toleranz, die zwischen diesen beiden Strömungen herrschen. Eine negative Haltung gegenüber dem traditionellen Islam und dem Ismailismus lassen sich hingegen bei den Vertretern der erst kürzlich aufgekommenen salafistischen Bewegung beobachten. Sowohl geistliche Führer als auch Intellektuelle haben sich in den tadschikischen Medien gegen den Salafismus ausgesprochen.

Es ist bezeichnend, dass gerade das Verhältnis zwischen dem religiösen und dem nationalen Element im Bewusstsein der Bevölkerung Tadschikistans und ganz Zentralasiens im Mittelpunkt dieser Debatten steht und gleichzeitig deren Ausgangspunkt bildet. In diesem Zusammenhang ist es daher heute sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht wichtig, den Platz der Religion im Kontext der nationalen Kultur dieser Völker und der Herausbildung ihrer nationalen Identität zu bestimmen. Dies war ebenso wichtig bei der Wiederbelebung der nationalen Kultur in der Phase des Aufbaus der Nationalstaaten. Gerade die Frage des religiösen Bewusstseins und seines Platzes in der nationalen Kultur sowie bei der Herausbildung und Entwicklung einer nationalen Identität wurde jedoch in der Religions- und Kulturwissenschaft in Tadschikistan während der Sowjetzeit vernachlässigt. Aus diesem Grunde wird diese Frage heute zunehmend zum Gegenstand intensiver Diskussionen und Kontroversen in der Gesellschaft.

Wenn es um das Verhältnis zwischen dem religiösen und dem nationalen Element im gesellschaftlichen Bewusstsein geht, ist es besonders wichtig, das Verhältnis des Islams zum Begriff der Nation zu bestimmen. Im Islam gibt es das Konzept der *Umma* bzw. der *al-Umma al-islāmīya*, der Gemeinschaft aller Muslime. Die islamische Vorstellung von einer Gemeinschaft von Menschen beruht auf einer Glaubensgemeinschaft. Im Islam ist das vorherrschende Prinzip das der Bruderschaft der Muslime, die Vorstellung einer „Nation“ gibt es nicht. In der islamischen Glaubenslehre bedeutet das Wort „*Millat*“ („Nation“) „Richtung“, „Weg“, „Strömung“ und „Religion“. Gegenüber menschlichen Gemeinschaften in Form von Stämmen, Völkern, Ethnien, Nationen u.a. ist der Islam respektvoll und tolerant. Ethnische Unterschiede betrachtet er als göttlichen Willen und zieht keine Gruppe einer anderen vor. Ethnizität, die Zugehörigkeit zu einer Nation, die Hautfarbe und andere Eigenschaften haben für den Islam keine besondere Bedeutung, auch wenn er sie wahrnimmt. Vorzug wird den Menschen nur in Abhängigkeit vom Grad ihrer Frömmigkeit und ihres Glaubens gegeben; was Nationalität und ethnische Zugehörigkeit angeht, so sind alle Menschen vor Gott gleich. Im Koran heißt es:

„O ihr Menschen, Wir haben euch aus Mann und Frau erschaffen und euch zu Völkern und Stämmen gemacht, auf dass ihr einander erkennen möget. Wahrlich, vor Allah ist von euch der Angesehenste, welcher der Gottesfürchtigste ist. Wahrlich, Allah ist Allwissend, Allkundig.“¹

Auch im Bereich interethnischer Beziehungen beruht die islamische Glaubenslehre auf den Prinzipien des Humanismus und auf Gerechtigkeit. In den Primärquellen des Islams, dem Koran und den Hadithen (Überlieferungen) des Propheten Muhammad, werden die Gläubigen dazu aufgerufen, in ihren Beziehungen zu Angehörigen anderer Religionen und Glaubensrichtungen fair und gerecht zu sein. Falls erforderlich, sollten sie einander helfen und unterstützen. Eine Ausnahme bilden lediglich diejenigen, die sich im Krieg gegen die Muslime befinden – sei es ein religiöser Krieg oder ein Eroberungskrieg.

„Allah verbietet euch nicht, gegen jene, die euch nicht des Glaubens wegen bekämpft haben und euch nicht aus euren Häusern vertrieben haben, gütig zu sein und redlich mit ihnen zu verfahren; wahrlich, Allah liebt die Gerechten.“²

Die Geschichte des Islams ist reich an Beispielen, in denen Muslime mit Menschen anderen Glaubens oder andere Nationalität in Frieden und Harmonie zusammenleben. Gleichzeitig spielte der Islam oftmals auch eine Rolle in ethnischen oder religiösen Konflikten. Eine genauere Analyse der Vorkommnisse zeigt jedoch, dass das religiöse Element in den meisten Fällen nicht die Ursache, sondern eher ein Vorwand für die Auseinandersetzungen war. Aufgrund ihrer inhärenten Merkmale kann Religion von bestimmten, insbesondere radikalen Gruppen leicht für deren eigene Zwecke benutzt werden. Das gilt vor allem dann, wenn sich die religiöse Erziehung der Mitglieder einer Glaubensgemeinschaft auf einem niedrigen Niveau befindet und wenn ihr religiöses Bewusstsein mit Aberglauben vermischt ist. Ein weiterer Grund ist, dass die allen Weltreligionen inhärente Tendenz zur Ambivalenz im Islam besonders stark ausgeprägt ist. Die Ambivalenz des Islams besteht in der Fähigkeit, etwas mit einer Begründung zu rechtfertigen, mit der an einem anderen Ort und zu einer anderen Zeit genau das Gegenteil gerechtfertigt wird. Das heißt jedoch nicht, dass der Islam doppelte Standards anwendet, sondern vielmehr im Gegenteil, dass er eine Lösung anbietet, die die gesellschaftlichen und historischen Bedingungen berücksichtigt. Es gibt daher in der islamischen Theologie ein Fachgebiet, das als *tanzil* (Wissenschaft von der Offenbarung der Koranverse) bezeichnet wird und seine Interpretation der Ko-

1 Koran, Sure 49:13, Die Gemächer, unter: http://www.chj.de/Koran/Einzelsuren/Arab_Koran_Surenwahl.html.
2 Koran, Sure 60:8, Die geprüft wird, unter: http://www.chj.de/Koran/Einzelsuren/Arab_Koran_Surenwahl.html.

ranverse (*Āyāt*) auf die besonderen Umstände ihrer Offenbarung stützt. Einfache Gläubige oder auch einige geistliche Interpreten ziehen dies aufgrund ihrer Unwissenheit nicht immer in Betracht und können so von Radikalen manipuliert werden. Dies gilt umso mehr in der heutigen Zeit der Globalisierung und angesichts der modernen Kommunikationstechnologien. All dies zeigt die Vielschichtigkeit der islamischen Lehre; um jedoch die Verse wirklichkeitsgetreu interpretieren zu können, muss man von der jeweils konkreten historischen Situation der gesellschaftlichen Entwicklung ausgehen.

Obwohl die nationale Gemeinschaft im Islam nicht von großer Bedeutung ist, spielt Letzterer jedoch indirekt eine große Rolle bei ihrer Herausbildung. Ein charakteristisches Merkmal der Weltreligionen ist ihre Vielgestaltigkeit (Polymorphismus), die im Islam besonders gut zurückverfolgt werden kann. Diese Vielgestaltigkeit macht es möglich, dass verschiedene kulturell-ethnische Werte unterschiedlicher Völker und ethnischer Gruppen innerhalb ein und derselben religiösen Ordnung auftreten können. Und genau dieses Merkmal hat es den Weltreligionen ermöglicht, sich über einzelne Stämme und Staaten hinausgehend unter den verschiedenen Völkern und Nationen zu verbreiten. Auf diese Weise vermischen sich nationale Traditionen und Bräuche mit religiösen Überzeugungen und kommen im Kontext nationaler Kultur zum Ausdruck.

Gerade dieser Universalismus ermöglichte es dem Islam, lokale Traditionen zu absorbieren, natürlich nur sofern sie dem religiösen Regelwerk nicht fundamental zuwiderliefen und den Anforderungen der Zeit gerecht wurden. Auch wenn ihre Vermischung mit islamischen Werten ein komplizierter und nicht eindeutiger Prozess war, erreichten die nationalen Kulturen der Tadschiken, Usbeken, Turkmenen, Aseri, Tataren und vieler anderer Völker dadurch letztendlich eine höhere Entwicklungsstufe. Dabei behielten diese Kulturen nicht nur ihre Identität, sondern erhielten auch neue Impulse für ihre Weiterentwicklung und ihre Vervollkommnung. Die Kulturen und der Islam bereicherten sich gegenseitig. Islamische religiöse Elemente vereinigen sich daher in vieler Hinsicht mit nationalen Elementen.

Wie bereits erwähnt, war einer der Faktoren, die in Tadschikistan zu einer Wiederbelebung der Religion unter den Bedingungen der Unabhängigkeit und während des Aufbaus einer demokratischen Gesellschaft führten, ihre Rolle bei der Herausbildung einer nationalen Identität, insbesondere bei jungen Menschen. Obwohl tadschikische Wissenschaftler diesem Thema nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben, war die Rolle der Religion bei der Herausbildung der nationalen Identität in der tadschikischen Gesellschaft vom ersten Tag der Unabhängigkeit an offensichtlich. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der internationalen Gemeinschaft des „Sowjetvolks“ stieg das Nationalbewusstsein der Bürger der neu entstandenen Staaten stark an und das Interesse an nationalen Wurzeln und Traditionen wuchs. Vor diesem Hintergrund war es völlig logisch und verständlich, dass sich viele, vor allem junge Menschen, der traditionellen Religion zuwandten, die dadurch eine

Wiederbelebung erfuhr und fortan eine größere Rolle bei der Herausbildung der nationalen Identität spielte.

Darüber hinaus beeinflussen auch die Bedrohungen, die von den christlich und insbesondere amerikanisch geprägten Globalisierungsprozessen ausgehen, die Konvergenz der nationalen und der religiösen Identität der Muslime. Dasselbe gilt für die Arbeitsmigration, die für die Bevölkerung Zentralasiens alltäglich geworden ist. Indem die Religion ausgleichende, regulierende und andere ihr innewohnende soziale Funktionen wahrnimmt, kann sie Probleme mildern, muslimischen Arbeitsmigranten bei der Anpassung an neue Lebensbedingungen helfen und manchmal sogar der Bewahrung ihrer Identität dienen. Diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Religiosität unter Migranten zunimmt.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, das Verhältnis zwischen religiösen und nationalen Elementen in der tadschikischen Kultur zu bestimmen. Dadurch würde es möglich, wirksame Verfahren für die aktive Einbeziehung der Bevölkerung in den Prozess des Aufbaus einer legalen, demokratischen und vollwertigen Zivilgesellschaft zu entwickeln. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass in den meisten Ländern Zentralasiens – und insbesondere in Tadschikistan – das religiöse Bewusstsein bis heute die primäre und am weitesten verbreitete Form des Bewusstseins der indigenen Bevölkerung ist, die ihre moralischen, rechtlichen, das Familienleben betreffenden, ästhetischen, künstlerischen und anderen Grundwerte gerade aus der Religion ableitet. Islamische Grundsätze sind Teil der Bräuche und Traditionen und haben Einfluss auf das Verhalten von Familien- und Gemeindemitgliedern sowie auf die Art der Beziehungen zwischen ihnen. In der tadschikischen Familie und deren Alltag vermischen sich moderne Rechtsnormen mit den Vorschriften der islamischen Ethik und des islamischen Rechts. Selbst das tadschikische Familienrecht enthält nicht nur moderne Rechtsvorschriften, sondern berücksichtigt auch die Mentalität und die religiösen Traditionen des tadschikischen Volkes. Das Hauptproblem in Tadschikistan und anderen zentralasiatischen Staaten ist jedoch nach wie vor die Frage, ob es ihnen gelingen wird, diesen religiösen Faktor unter Kontrolle zu halten und in konstruktive Bahnen zu lenken. Mit anderen Worten: Ist es möglich, aggressiven religiösen Radikalismus abzuwenden und verschiedene Gruppierungen und Strömungen im eigenen Land und jenseits der eigenen Grenzen daran zu hindern, die Religion für ihre eigenen egoistischen und ehrgeizigen Ziele zu benutzen?

Die Praxis der zentralasiatischen Republiken in den letzten Jahrzehnten und die Erfahrungen einiger entwickelter muslimischer Länder wie z.B. der Türkei, Malaysias und Indonesiens zeigen, dass es eine realistische Option ist, das positive Potenzial des Islams in einer modernen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gesellschaft zu nutzen. Dafür ist es jedoch vor allem notwendig, die Ursachen für die gegenwärtige Wiederbelebung des Islams zu analysieren und genau zu bestimmen, den Platz und die Rolle der Religion in der

nationalen Kultur der untersuchten Völker zu bestimmen und Bereiche zu identifizieren, in denen islamische Prinzipien und Postulate mit demokratischen Normen der modernen Gesellschaft kompatibel sind. Auf diese Weise ist es möglich das Wesen der Transformation des religiösen Bewusstseins und seine besondere Merkmale in der Übergangsphase, in der sich die Gesellschaften derzeit befinden, zu bestimmen.

Die postsowjetische Entwicklungsphase der unabhängigen Staaten Zentralasiens ist somit von der Wiederbelebung des Islams und von einem deutlich zunehmenden Einfluss der Religion auf nahezu alle Bereiche des öffentlichen Lebens gekennzeichnet. Der Islam, der in der Sowjetzeit praktisch in den Untergrund getrieben worden war, ist in relativ kurzer Zeit zu einer ernst zu nehmenden Kraft u.a. auch im politischen Bereich geworden. Obwohl fast alle zentralasiatischen Republiken ihrer Verfassung nach säkulare Staaten sind, müssen sich die Behörden ausnahmslos, ob sie wollen oder nicht, mit der Wiederbelebung des Islams auseinandersetzen. Ein besonders akutes Problem ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen religiöser und nationaler Identität, da sowohl die demokratischen Prozesse als auch die Herstellung echter nationaler Souveränität in vieler Hinsicht von der Lösung dieser Frage abhängen.

Bei der Analyse des Verhältnisses zwischen religiöser und nationaler Identität müssen wir die Konturen und die besonderen Merkmale des Begriffs „Nationalbewusstsein“ definieren. Der Terminus „Nationalbewusstsein“ („*nacional'noe soznanie*“) wird in der Wissenschaft erst seit Kurzem verwendet. Auch wenn einige Wissenschaftler „Nationalbewusstsein“ als eine spezifische Form des Bewusstseins („*soznanie*“) bezeichnen, sind wir jedoch der Meinung, dass es sich dabei höchstwahrscheinlich um die Gesamtheit der theoretischen und alltäglichen Ansichten über das Wesen von Nationalität und Nationsbildungsprozessen in der Gesellschaft handelt. Betrachtet man das Nationalbewusstsein als Ganzes, so umfasst es die sozialen, politischen, moralischen, ästhetischen, religiösen und anderen Ansichten, die den Inhalt und die Besonderheiten der spirituellen Entwicklung einer national-ethnischen Gruppe ausmachen.

Das Nationalbewusstsein bildet sich in erster Linie auf der Grundlage nationaler Werte heraus, deren Kern die nationale Identität ist. Das Selbstverständnis einer Nation wiederum ist die gruppenspezifische Identifikation der Mitglieder dieses kulturellen Kollektivs, die sich ihrer eigenen Identität und einer gewissen Wesensgleichheit bewusst sind. Die wichtigsten Elemente national-ethnischer Identität sind das Bewusstsein einer gemeinsamen Geschichte sowie einer gemeinsamen Kultur und einer gemeinsamen Mentalität. Bei der Analyse des Verhältnisses zwischen religiösen und nationalen Elementen bei der Herausbildung des geistigen Lebens einer Gesellschaft kann daher der Schluss gezogen werden, dass die unter tadschikischen Wissenschaftlern weitverbreitete Meinung, dass die Religion, und insbesondere die Weltreligionen, keine positive Rolle bei der Herausbildung einer nationalen

Identität spielen können, nicht ganz korrekt ist. Diese Auffassung gewann zu einer Zeit an Dynamik, als zu Zwecken einer atheistischen Propaganda Religion als Gegensatz zu allem betrachtet wurde, was als national galt. Auch wenn der Islam eine Weltreligion ist, für die national-ethnische Merkmale nicht besonders wichtig sind, spielt er, wie bereits erwähnt, bei der Herausbildung einer nationalen Kultur in anderer Hinsicht eine besondere Rolle. So hat der Islam besonders starken Einfluss auf das alltägliche Bewusstsein und die Psyche seiner Anhänger. Für einen Tadschiken sind beispielsweise die Begriffe des „Menschseins“ und des „Muslimseins“ praktisch identisch, da für sie der Islam nicht bloß eine Religion ist, sondern eine Lebensweise.

Aufgrund der Analyse der besonderen Merkmale des islamischen Glaubens mit Blick auf das Nationalbewusstsein und die Herausbildung einer Nation glauben wir daher, dass das religiöse Bewusstsein bei der Herausbildung nationaler Werte und einer nationalen Kultur seiner Anhänger eine bestimmte Rolle spielt.

Die Übereinstimmung der religiösen und der nationalen Gemeinschaft der Muslime in Zentralasien wird auch in den Nachbarrepubliken erforscht und berücksichtigt. So kommt z.B. die kasachische Islamwissenschaftlerin Alma Sultangaliewa in ihrer Studie zum Stellenwert und zur Rolle des Islams in der heutigen kasachischen Gesellschaft zu dem Schluss, dass der Islam, obwohl sein Einfluss auf das Leben der nomadischen Bevölkerung Kasachstans verglichen mit benachbarten Völkern – Tadschiken und Usbeken – wesentlich schwächer ist, doch eines der Elemente ihrer ethnischen Identität darstellt. Sultangaliewa stellt hierzu fest: „Historisch gesehen stellte der Islam für die Kasachen keine gesellschaftliche Organisationsform dar, sondern ein Element ethnischer Zugehörigkeit (Clans, Stämme). In dieser Hinsicht wäre es kaum korrekt, von der Existenz eines traditionellen islamischen Systems politisch-rechtlicher und soziokultureller Normen in der Vergangenheit zu sprechen, die das gesellschaftliche und politische Leben regelten.“³ Ihrer Meinung nach und auch nach Ansicht vieler anderer Wissenschaftler hat der Islam eine positive Rolle bei der Konsolidierung der kasachischen Nation in der jüngeren Geschichte gespielt. Er war bei der Herausbildung einer kasachischen ethnischen Identität hilfreich und er kann auch in der heutigen Entwicklung der kasachischen Nation eine positive Rolle spielen.

Somit ist der Islam für viele Völker in Zentralasien die weltanschauliche Grundlage verschiedenster Bräuche und Traditionen. Viele nationale und volkstümliche Bräuche und Traditionen sind mit dem Islam verbunden; und islamische Bräuche und Traditionen haben umgekehrt einen volkstümlichen und nationalen Charakter angenommen.

Als grundlegendes kulturelles Element, das die Existenz und die Entwicklung anderer kultureller Komponenten regelt, ist der Islam im Leben der Länder in

3 Alma Sultangaliewa, *Centralnaja Azija i islamskii mir* [Zentralasien und die islamische Welt], in: *Kazachstan i mirovoe soobščestvo* [Kasachstan und die Weltgemeinschaft] 3/1995, S. 50-57, hier: S. 51 (eigene Übersetzung).

der Region von großer Bedeutung und regelt zahlreiche soziale Beziehungen. Neben den staatlichen Institutionen und den säkularen Gesetzen bestimmt er das Verhalten und die Beziehungen der Menschen sowie die Beteiligung religiöser Organisationen am öffentlichen Leben. Tadschikistan ist die einzige zentralasiatische Republik, in der eine religiöse politische Partei offiziell registriert und im Parlament vertreten war.⁴ Religiöse Vereinigungen erfüllen nicht nur ihre primären Funktionen wie z.B. die Ausübung religiöser Rituale, sondern nehmen auch an den verschiedensten kulturellen und geistigen Aktivitäten teil und sind Mitglied des Komitees für religiöse Angelegenheiten und zur Regulierung von Traditionen, Festen und nationalen Bräuchen. Dasselbe Muster der Beziehungen zwischen religiöser und nationaler Kultur ist auch im gesellschaftlichen Leben der Nachbarrepubliken Kirgisistan und Turkmenistan zu beobachten. Es ist daher besonders wichtig, dies bei Entscheidungen zur Lösung sozioökonomischer Probleme zu berücksichtigen.

4 Die Partei der islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT) wurde im August/September 2015 verboten.

Islamistische Bedrohungen für Zentralasien

Das Ende des ISAF-Einsatzes

Am 31. Dezember 2014 endete offiziell der Kampfeinsatz der NATO-geführten Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) in Afghanistan. Einen Tag später, am 1. Januar 2015, begann die ebenfalls NATO-geführte „*Resolute Support Mission*“ (RSM). Bei diesem neuen Sicherheitsabkommen mit der afghanischen Regierung handelt es sich um mehr als eine bloße Namensänderung der Mission. Im Zuge des ISAF-Abzugs verbleiben nach Angaben der NATO nur noch 13.195 Soldaten (von ehemals 87.207 im August 2013)¹ aus 42 teilnehmenden Nationen in Afghanistan, wobei die größten Truppensteller die USA (mit 6.839 Soldaten), Georgien (885) und Deutschland (850) sind. Nachdem die Aufgabe der Sicherheitsunterstützung und Verteidigung Afghanistans wieder auf die nationalen afghanischen Sicherheitskräfte übertragen worden war, übernahmen die NATO-Truppen nun die Funktion von Ausbildern sowie Militär- und Sicherheitsberatern.² Die NATO-Verteidigungsminister hatten sich im Juni 2013 darauf festgelegt, dass die Soldaten keine kämpfende Rolle mehr einnehmen sollten.³

Die Sicherheitslage in Afghanistan ist nach wie vor prekär. Zwar sind die Taliban durch den internationalen Einsatz geschwächt, aber vertrieben sind sie nicht. Ob die lokalen Sicherheitskräfte dieser Herausforderung gewachsen sind, ist in Frage zu stellen. Die afghanischen Soldaten gelten als unzureichend ausgebildet und die Zahl der Deserteure ist hoch. Die Zahl der Verluste an Sicherheitskräften, die in den ersten zwei Quartalen 2014 bereits als kritisch angesehen wurde, hat sich in den ersten sechs Monaten des Jahres 2015 noch einmal um 50 Prozent erhöht. Rund 4.100 afghanische Soldaten und Polizisten wurden getötet und über 7.800 verwundet.⁴ Die politischen Machtver-

* Der Beitrag beruht z.T. auf: Thomas Kunze/Michail Logvinov, Zentralasien vor dem ISAF-Abzug aus Afghanistan, in: KAS Auslandsinformationen 12/2013, S. 49-74.

1 Vgl. NATO/ISAF, International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures, 1. August 2013, unter: <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>.

2 Vgl. NATO/RS, Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures, Juni 2015, unter: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_2015-06-RSM-Placemat.pdf.

3 Vgl. Karen Parrish, NATO Defense Ministers Set Post-2014 Afghanistan Mission, American Forces Press Service, Brüssel, 5. Juni 2013, unter: <http://defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120218>.

4 Vgl. Joseph Goldstein, Afghan Security Forces Struggle Just to Maintain Stalemate, in: New York Times, 22. Juli 2015, unter: <http://www.nytimes.com/2015/07/23/world/asia/afghan-security-forces-struggle-just-to-maintain-stalemate.html>.

hältnisse scheinen noch nicht stabil genug, um einen Sturz der Regierung oder zumindest eine Untergrabung ihrer Autorität auszuschließen.

Islamistischer Terrorismus und Dschihad: die größten Gefahren für Zentralasien

Der Abzug der ISAF-Truppen stellt die Nachbarländer Afghanistans, die postsowjetischen Staaten Zentralasiens, vor sicherheitspolitische Herausforderungen. Zwar halten die säkularen Machthaber in den überwiegend autoritär regierten Staaten Zentralasiens die islamistische Gefahr unter Kontrolle, dennoch wächst die Angst vor islamistischem Terror. Die Gefahr, dass radikalislamistische Gruppierungen das Machtvakuum in Afghanistan nutzen und sich islamistischer Terror auf die zentralasiatischen Länder ausbreiten könnten, ist latent vorhanden. Wenn sich Afghanistan erneut zu einem Hort des radikalislamistischen Terrorismus entwickelt, könnte dies auch die zentralasiatischen autoritär-säkularen Systeme destabilisieren.

Schon einmal haben islamistische Gruppierungen in Zentralasien versucht, Regierungen zu stürzen. Bereits während des sowjetischen Afghanistankrieges (1979-1989) hatten sie Hand in Hand mit den Mudschaheddin, aus denen später die Taliban hervorgingen, gegen die „sowjetischen Gottlosen“ gekämpft. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion engagierten sich missionsaktive Staaten und Organisationen der islamischen Welt für „vergessene Muslime“. Dazu gehören beispielsweise Saudi-Arabien, die türkische *Nurcular*-Bruderschaft sowie pakistanische Organisationen. Sie stellten sowohl finanzielle als auch „ideelle“ Hilfe zur Verfügung. Das persischsprachige Tadschikistan konnte auf iranische Unterstützung zählen. Zwar stand die Bevölkerung der früheren zentralasiatischen Sowjetrepubliken dem militanten Islamismus überwiegend ablehnend gegenüber, doch konnten islamistische Gruppen wie die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU) genügend Anhänger rekrutieren, um aus Afghanistan gesteuerte Terrorakte in Zentralasien erfolgreich durchzuführen. Ihre Durchschlagskraft verdankten die militanten Islamisten nicht zuletzt der Unterstützung durch die Taliban und Al-Qaida.

Im strategischen Kalkül Al-Qaidas wurde der zentralasiatischen Region, dem Kaukasus und der von muslimischen Uiguren besiedelten chinesischen Provinz Xingjiang eine große Bedeutung zugeschrieben. Das Terrornetzwerk gewann Tschetschenen, Tadschiken, Usbeken und Uiguren für den Kampf gegen die Nordallianz und US-Truppen in Afghanistan.⁵ In einem Schreiben an Taliban-Führer Mullah Omar aus dem Jahr 2002 soll Osama bin Laden auch auf die herausgehobene Stellung Zentralasiens im „Dschihad“ hingewiesen haben.

5 Vgl. Michael Scheuer, *Central Asia in Al Qaeda's Vision of the Anti-American Jihad, 1979-2006*, in: *China and Eurasia Forum Quarterly* 2/2006, S. 5-10.

Afghanistan wird heute zunehmend zum Rückzugsort und Transitland für Bewohner zentralasiatischer Staaten, die sich Terrormilizen wie dem sogenannten Islamischen Staat (IS) anschließen und Kampferfahrung sammeln wollen. Es dürften sich in den vergangenen Jahren mehrere Tausend Menschen aus den säkularen postsowjetischen Staaten nach Afghanistan abgesetzt haben. Eine Rückkehr dieser radikalisierten Migranten in ihre Heimatländer Kasachstan, Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan könnte sich zu einem Risiko für die Sicherheit und Stabilität der Region entwickeln. Politisch entscheidend ist, ob es diesen Ländern aufgrund der veränderten Sicherheitslage gelingt, intensiver zusammenzuarbeiten. Die von Russland dominierte Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) oder die von Russland und China dominierte Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) könnten dabei eine wichtige Rolle einnehmen, vorausgesetzt die Mitgliedstaaten nehmen eine ähnliche Sicherheitsbewertung vor.

Das Fergana-Tal: Brutstätte des zentralasiatischen Islamismus

Besonderes Augenmerk fällt auf Usbekistan. Das Land ist ein Stabilitätsanker in der Region. In dem Dreiländereck Fergana-Tal (Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan), das von verschiedenen Ethnien dicht besiedelt ist, gab es schon mehrfach Gewaltausbrüche. Bereits zu Sowjetzeiten waren im Fergana-Tal islamistische Untergrundorganisationen präsent, die zur Keimzelle der terroristischen IBU wurden. Die IBU wurde zu Beginn der 1990er Jahre von Tahir Juldaschew und Dschuma Chodschijew (alias Dschuma Namangani) gegründet. Aufgrund der säkularen Haltung der Regierung war Usbekistan zum erklärten Feind der IBU geworden. Der einstige Mullah von Namangan, Juldaschew, galt als begabter Organisator und war eine charismatische Persönlichkeit. Er wollte einen „Gottesstaat“ errichten. Namangani hatte im sowjetischen Afghanistankrieg Kampferfahrung gesammelt.⁶ 1991 forderten beide die usbekische Regierung heraus. Eine aufgeputschte Menge stürmte Behörden und öffentliche Gebäude in Namangan. Der usbekische Präsident Islam Karimow konnte den Aufstand zunächst durch Verhandlungen und dann durch hartes Durchgreifen beenden. Juldaschew und Namangani flohen nach Tadschikistan, später nach Afghanistan und Pakistan. Der pakistanische Geheimdienst soll Juldaschew finanziell unter die Arme

6 „Er [Namangani] ist in erster Linie ein Guerilla-Führer, kein islamischer Gelehrter, und er lässt sich von seinem Umfeld leicht beeinflussen, so wie er heute von den Taliban und Osama bin Laden beeinflusst ist. [...] Er ist ein guter Mensch, aber keinesfalls ein tiefgründiger Mensch oder ein Intellektueller. Er wurde eher von seinen eigenen militärischen und politischen Erfahrungen geprägt als von einer islamischen Ideologie, aber er hasst die usbekische Regierung [...]“, beschrieb ihn ein ranghoher Funktionär der Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT); zitiert in: Ahmed Rashid, Jihad. The Rise of Militant Islam in Central Asia, Yale, 2002, S. 143 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

gegriffen und ihm Zufluchtsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt haben: „Von 1995 bis 1998 residierte Juldaschew in Peshawar, dem Zentrum nicht nur pakistanischer und afghanischer islamischer Aktivisten, sondern auch panislamischer dschihadistischer Gruppen. Hier traf er mit den ‚Arabischen Afghanen‘ [...] zusammen, die ihn später bin Laden vorstellen sollten.“⁷

Von der IBU spaltete sich später die Islamische Dschihad-Union (*Islamic Jihad Union*, IJU) ab. Beide Gruppen agieren von Afghanistan und Pakistan aus. Ein Teil der militanten Mitglieder sympathisiert mit dem „Heiligen Krieg“ in anderen Ländern. Die Unterstützung Al-Qaidas und der Taliban sowie weiterer Organisationen (*Harakat ul-Ansar* und *al-Dschihad*) für die IBU gilt als sicher. Möglicherweise war es sogar Osama bin Ladens Initiative, eine usbekische Dschihad-Gruppe zur Bekämpfung der Karimow-Regierung ins Leben zu rufen.⁸

Nachdem die deutsche Polizei 2007 drei Mitglieder der IJU im Sauerland (Nordrhein-Westfalen) festgenommen hatte, mussten Sicherheitsexperten konstatieren, dass der aus Zentralasien stammende Terrorismus auch zu einer unmittelbaren Bedrohung für Deutschland geworden war. Von Namangani und Juldaschew, den früheren Anführern der IBU, geht indes heute keine Gefahr mehr aus. Namangani wurde 2001 bei einer US-amerikanischen Aktion in Nordafghanistan getötet. Juldaschew starb nach Angaben des pakistanischen Geheimdienstes 2009 durch einen amerikanischen Drohnenangriff in Südwasiristan, einer Bergregion an der pakistanisch-afghanischen Grenze. Vor seinem Tod hatte der Vertraute Osama bin Ladens auf einer DVD mit Anschlägen auf die Präsidenten Usbekistans, Kirgisistans und Tadschikistans gedroht: „Wir erinnern Karimow, Bakijew und Rachmonow daran, dass sie für die Verfolgung der Muslime bestraft werden – in diesem Leben wie auch vor dem himmlischen Gericht.“⁹

Im September 2014 sprach sich der jetzige Führer der IBU, Usman Ghazi, offen für eine Unterstützung der Terrormiliz in Syrien und im Irak aus. Die IBU wandelt sich zunehmend zu einer Dachorganisation, die auch Gruppen wie *Dschamaat Ansarullah* umfasst, die 2010 von dem IBU-Anhänger Amriddin Tabarow gegründet wurde und in Tadschikistan Mitstreiter für den Kampf in Syrien rekrutiert.¹⁰ Die IBU hat außerdem damit begonnen, im Fergana-Tal Kämpfer für den IS anzuwerben. Auch fungiert sie als Brücke für uigurische Extremisten im Westen Chinas, die Kampferfahrung in Afghanistan oder Pakistan suchen. Die IBU agiert dabei nicht ganz uneigennützig: Sie profitiert dabei von neuen Einnahmequellen und einer steigenden Anhän-

7 Ebenda, S. 140.

8 Vgl. ebenda, S. 148.

9 Zitiert in: Peter Böhm, Comeback der Islamisten, in: Südwind 12/2006, unter: <http://www.suedwind-magazin.at/comeback-der-islamisten>.

10 Vgl. International Crisis Group, Syria Calling: Radicalisation in Central Asia, Crisis Group Europe and Central Asia Briefing Nr. 72, Bischkek/Brüssel, 20. Januar 2015, unter: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/central-asia/b072-syria-calling-radicalisation-in-central-asia.aspx>.

gerschaft für ihren Kampf in Zentralasien.¹¹ Kürzlich (August 2015) kursierten Meldungen, denen zufolge sich die IBU aufgelöst und ihre ehemaligen Strukturen sich dem IS untergeordnet haben.¹²

Bereits mehrfach war es in den vergangenen Jahren an verschiedenen Orten Usbekistans zu Angriffen islamistischer Terroristen gekommen. Im Februar 1999 explodierten in Taschkent sechs Bomben, wobei 16 Menschen ums Leben kamen und mehr als 100 Personen verletzt wurden. Für die Attacke soll die IBU verantwortlich gewesen sein. Die IBU setzt sich für die Errichtung eines islamischen Staates in Usbekistan und die Entlassung inhaftierter Muslime ein. In einer Deklaration der IBU vom 25. August 1999 hieß es, der Emir der IBU und Hauptkommandeur der Mudschaheddin, Muhammad Tahir Faruk, habe „den Beginn des Dschihad gegen die tyrannische Regierung Usbekistans [...] erklärt“.¹³ Im März und im April 2004 kam es erneut zu Anschlägen in Taschkent und Buchara, als Frauen mit Sprengstoffgürteln und bewaffnete Männer mehrere Polizeiposten angriffen. Dabei kamen 33 Terroristen, zehn Polizisten und vier Passanten ums Leben. Im Juli 2004 explodierten zwei Sprengsätze vor den Eingängen der US-amerikanischen Botschaft in Taschkent, denen zwei usbekische Sicherheitskräfte zum Opfer fielen. Zu allen Anschlägen bekannte sich die IJU.

Soziale Unzufriedenheit und Gegnerschaft zur säkularen Staatsführung spielen militanten Islamisten im Dreiländereck Fergana-Tal bis heute in die Hände. Russische Sicherheitsbehörden schätzen, dass zwischen 500 und 2.500 der 4.000 für den IS kämpfenden Zentralasiaten aus dem Fergana-Tal stammen. Usbeken aus Usbekistan und Kirgisistan, Letztere vor allem aus der Gegend um Osch, stellen dabei die größte Einzelgruppe. Ein Grund für den hohen Anteil an Usbeken ist der Ausbruch der Gewalt gegen ethnische Usbeken in Kirgisistan im Jahr 2010, bei dem über 400 Menschen starben. Aus Angst vor Ausgrenzung und Erpressung wagen sie oft nicht, den Staat um Hilfe zu bitten, wenn sie die Radikalisierung von Verwandten oder Bekannten beobachten. Hinzu kommt die politische und ökonomische Marginalisierung der ethnischen Usbeken in Kirgisistan. Das spielt in erster Linie radikalen Gruppierungen wie *Hizb ut-Tahrir* („Partei der Befreiung“) in die Hände.

Tadschikistans Kampf um den Säkularismus

Nach Ansicht des früheren Chefs des kirgisischen Sicherheitsapparats, Kalik Imankulow, hatte sich bereits um 2002 ein Terrornetzwerk gebildet, das als

11 Vgl. ebenda.

12 Vgl. Merhat Sharipzhan, IMU Declares It Is Now Part Of The Islamic State, Radio Free Europe/Radio Liberty, 6. August 2015, unter: <http://www.rferl.org/content/imu-islamic-state/27174567.html>; RIA Novosti, „Islamskoe dviženie Uzbekistana“ zajavilo o prisoedinenii k IG [„Islamische Bewegung Usbekistans“ erklärt ihre Mitgliedschaft im IS], 6. Oktober 2014, unter: <http://ria.ru/world/20141006/1027067431.html>.

13 The Call to Jihad by the Islamic Movement of Uzbekistan, in: Rashid, a.a.O. (Anm. 6), Anhang, Seite 247-249, hier: S. 247.

Islamische Bewegung Zentralasiens (*Islamic Movement of Central Asia*, IMCA) firmiert.¹⁴ Ihm sollen unter anderem die IBU sowie die Islamische Bewegung Ostturkestans angehören, die kirgisische, kasachische, tadschikische, afghanische, tschetschenische, usbekische und uigurische Kämpfer vereint. Das gemeinsame Ziel sei die Errichtung einer islamischen Rechtsordnung vom Kaukasus bis nach Xinjiang. Die Gründung eines „Kalifats Zentralasien“, das Usbekistan, Tadschikistan und die Kirgisische Republik umfassen soll, sei der erste Schritt auf dem Weg zur Vereinigung der Muslime Zentralasiens zu einer *Umma* (Gemeinschaft der Muslime als „islamische Nation“). Die Ausdehnung dieses Gottesstaates auf angrenzende Territorien Kasachstans, Turkmenistans und den Nordwesten Chinas sei der zweite Schritt im Kalkül der IMCA. An überregionalen Strukturen islamistischer Organisationen mangelt es in Zentralasien nicht. Die bekannteste und größte Bewegung ist die 1990 im russischen Astrachan gegründete Partei der Islamischen Wiedergeburt (PIW). Sie erlangte vor allem in Tadschikistan Bedeutung.

In Tadschikistan tobte zwischen 1993 und 1997 ein blutiger Bürgerkrieg zwischen säkularen und islamistischen Kräften, der geschätzte 100.000 Todesopfer forderte. Nach dem Abschluss eines Friedensabkommens im Jahr 1997 beschlossen tadschikische Islamisten und Säkularisten eine Kooperation. Damit distanzierte sich die Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT) von anderen islamistischen Organisationen und erhielt als einzige legale Partei ein „religiöses Mandat“ in einem zentralasiatischen Staat. Während die IBU zu einem internationalen Terrornetzwerk wurde und heute fester Bestandteil der internationalen islamistischen Bewegung ist, wandelte sich die PIWT von einer bewaffneten Opposition zu einer legalen, am konstitutionellen Aufbau Tadschikistans beteiligten Partei. Dennoch waren die Spannungen nicht überwunden. Der Präsident Tadschikistans stand vor einem schwierigen Spagat. Seine Regierung versuchte einerseits islamistische Bedrohungen im Keim zu ersticken, wobei es auch zu „Kollateralschäden“ kam und nicht islamistische oppositionelle Kräfte unter Generalverdacht gerieten. Andererseits mussten der offiziell zugelassenen Partei PIWT die im Friedensvertrag von 1997 festgehaltenen Rechte garantiert werden. Obwohl sie noch immer die einzige legale islamische Partei Zentralasiens ist,¹⁵ erfährt die PIWT seit Jahren einen Bedeutungsverlust. Schon seit längerem wird der Parteiführung von radikaleren Kräften innerhalb der Partei vorgeworfen, sie würde vor dem Säkularismus kapitulieren. Auch von der Regierung wurde sie zunehmend marginalisiert und 2011 als „fundamentalistisch“ eingestuft.¹⁶

14 Vgl. Sergei Blagov, Moscow on alert for Muslim militancy, in: Asia Times Online, 19. September 2002, unter: http://atimes.com/atimes/Central_Asia/D119Ag01.html.

15 So der Sachstand zur Zeit der Niederschrift des Beitrags. Die PIWT wurde im August 2015 verboten; vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty, Tajik Islamic Party Banned, Given Deadline To Stop Activities, 28. August 2015, unter: <http://www.rferl.org/content/tajik-islamic-party-banned/27213877.html>.

16 Vgl. Tajikistan: Islamic Party Facing Pressure in Dushanbe, in Eurasianet, 3. Februar 2001, unter: <http://www.eurasianet.org/node/62820>.

Seit der letzten Parlamentswahl (2015) ist sie nicht mehr im Parlament vertreten.

Das Vakuum, das der Bedeutungsverlust der PIWT hinterließ, erleichterte den Aufstieg radikaler Gruppen in Tadschikistan. Die bedeutendste unter ihnen ist die *Hizb ut-Tahrir*, die auch in anderen zentralasiatischen Ländern Fuß fassen konnte. Die 1953 in Ostjerusalem gegründete islamistische Organisation agierte zunächst als ein Ableger der Muslimbruderschaft im Nahen Osten. Später erweiterte sie ihren Aktionsradius und entwickelte sich zu einem transnational operierenden Netzwerk. In mehreren Ländern, darunter auch Deutschland, hat *Hizb ut-Tahrir* Betätigungsverbot. Bereits in den 1980er Jahren gelang es *Hizb ut-Tahrir*, Propagandaschriften in die Sozialistischen Sowjetrepubliken Zentralasiens zu schleusen. Die ersten Zellen der Organisation wurden im Fergana-Tal aktiv. Von hier aus breitete sie sich auf weitere Regionen Zentralasiens aus. Da die Bevölkerung Zentralasiens kaum die arabische Sprache beherrschte und auch mit dem Gedankengut der Gruppe nur wenig anfangen konnte, passte *Hizb ut-Tahrir* sich rasch an die regionalen Gegebenheiten an. In der Region tauchten bald die ersten Übersetzungen programmatischer Schriften und Propaganda-Flugblätter der Organisation auf. *Hizb ut-Tahrir* ist heute die am schnellsten wachsende islamistische Bewegung in Zentralasien – wahrscheinlich auch deshalb, weil sie praktisch ohne Konkurrenz agieren kann. *Hizb ut-Tahrir* präsentiert sich nach außen gern als nicht gewalttätig. Dennoch verurteilt sie offen die säkulare Staatsform, die sie durch die Schaffung eines „islamischen Kalifats“ ersetzt sehen möchte, und bedient sich dabei einer aggressiven, antiwestlichen und antisemitischen Rhetorik. Sie erklärt darüber hinaus den Dschihad gegen Israel und die USA für legitim, weshalb von einem ernst gemeinten Gewaltverzicht kaum die Rede sein kann. Ideologische Anknüpfungspunkte zur Terrormiliz Islamischer Staat, die sich bereits als „Kalifat“ versteht, gibt es deshalb genug. *Hizb ut-Tahrir* lehnt politische Kompromisse ab und akzeptiert als einziges Ordnungsmodell allein einen auf der Scharia basierenden islamischen Staat. Jeder Verfassungsartikel und jegliche Rechtsprechung sollen aus der Scharia abgeleitet werden. In den Programmschriften von *Hizb ut-Tahrir* lässt sich ein Drei-Etappen-Modell der Zusammenführung aller Muslime in einem Neo-Kalifat finden, das auf einer Interpretation der historischen Mission des Propheten Mohammed bei der Gründung des ersten islamischen Staates beruht: Die erste Etappe umfasst die Rekrutierung von Muslimen, die die Propaganda der Partei in die Welt tragen. Der zweite Schritt setzt die Interaktion mit der *Umma* voraus, um diese in ihren Bemühungen um die Integration des Islams ins Alltagsleben, in den Staat und in die Gesellschaft zu unterstützen. Die dritte Etappe beschreibt schließlich den Prozess der Machtübernahme und die vollständige Umsetzung der islamischen Gesellschafts-

ordnung. Beginnend in Zentralasien sollen sich die Muslime überall erheben und zu einem Kalifat vereinigen.¹⁷

Es liegen kaum belastbare Informationen über die Mitgliederzahl von *Hizb ut-Tahrir* in Zentralasien vor. Ihre dezentralen Zellen agieren im Verborgenen, die Sicherheitsvorkehrungen werden sehr streng gehandhabt. Nur die Leiter der Zellen kennen die Entscheidungsträger der übergeordneten Strukturen. *Hizb ut-Tahrir* gilt als straff und pyramidenförmig organisiert. Die Organisationsstruktur „reicht von lokalen Basiseinheiten über regionale Organisationsebenen bis zu einer überregionalen Führung. [...] Der regionale Repräsentant wird vom Zentralen Politischen Rat auf internationaler Ebene eingesetzt.“¹⁸ Experten gehen davon aus, dass die Organisation in Zentralasien rund 25.000 Mitglieder hat.

Die Zellen der Bewegung haben in den letzten Jahren vor allem in Tadschikistan und Kirgistan maßgeblich zur Radikalisierung junger Muslime beigetragen. Auch in Usbekistan gibt es ein Radikalisierungspotenzial, allerdings arbeiten die usbekischen Sicherheitsdienste autoritär und damit effektiv, „Kollateralschäden“ eingeschlossen. An Popularität konnte *Hizb ut-Tahrir* in Zentralasien vor allem bei jungen Männern gewinnen, die kaum Arbeit und Betätigung finden können. Durch massenhafte Verbreitung von Literatur, CDs und Internetpropaganda wirbt *Hizb ut-Tahrir* für ein Kalifat. Mit der Behauptung, nur ein islamischer Staat könne die gravierenden sozialen und ökonomischen Probleme der Region lösen, stößt die Organisation auf offene Ohren.¹⁹ In Tadschikistan wurden islamistische Aktivisten von der Regierung in den vergangenen Jahren mit mehreren Anschlägen in Verbindung gebracht, so unter anderem mit einem Angriff auf ein Hochsicherheitsgefängnis im Jahr 2010.²⁰ Bei einem Polizeieinsatz gegen Extremisten konnten im Juni 2015 in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek zahlreiche illegale Propagandamaterialien sichergestellt werden, mit denen zu Terrorakten aufgerufen werden sollte. Sie wurden *Hizb ut-Tahrir* zugeordnet.²¹

Tadschikistan reagiert auf terroristische Aktivitäten mit Härte. Exemplarisch hierfür ist die groß angelegte Militäroperation, die auf den Angriff auf das Hochsicherheitsgefängnis im Jahr 2010 folgte. Zwischen September 2010

17 Vgl. Rainer Freitag-Wirninghaus, Russland, islamische Republiken des Kaukasus und Zentralasiens, in: Werner Ende/Udo Steinbach (Hrsg.), *Der Islam in der Gegenwart*, München 2005, S. 277-306, hier: S. 299.

18 Ebenda, S. 298.

19 Vgl. Tajikistan Country Report 2014, in: American Foreign Council, *World Almanac of Islamism 2014*, Lanham/Maryland 2014, S. 709-720.

20 Vgl. Andrew McGregor, *Radical Islamic Groups in Central Asia and Their External Contacts*, in: *Central Asia and the Northern Caucasus: Salafis, Shi'ites, and Jihadists*, Dubai 2014, S. 105-126 (in arabischer Sprache); eine englische Fassung findet sich in: Aberfoyle International Security, *Monthly Archives: October 2014*, unter: <http://www.aberfoylesecurity.com/?m=201410>.

21 Vgl. *V 2015 godu v Biškeke vyjavleno 48 faktov rasprostraneniya idej RĖO „Hizb-ut-Tahrir“ – GUVĐ* [In Bischkek gab es 2015 laut Polizeiberichten 48 Fälle von Verbreitung des Gedankenguts der religiösen Extremistengruppe „Hizb ut-Tahrir“], Kyrtag, 19. Januar 2016, unter: <http://kyrtag.kg/society/v-2015-godu-v-bishkeke-vyjavleno-48-faktov-rasprostraneniya-idey-reo-khizb-ut-takhir-guvd>.

und November 2011 kämpften Regierungstruppen im Rascht-Tal gegen islamistische Kräfte, die sich dorthin zurückgezogen hatten. Vorübergehend stellte die Regierung diesen Teil des Landes unter die vollständige Kontrolle des Militärs. Den Soldaten gelang es während der Operation, einflussreiche Islamisten zu neutralisieren und die flüchtigen Gefängnisinsassen entweder zu liquidieren oder erneut festzusetzen. Insgesamt fielen dem Militäreinsatz mehr als 100 Menschen zum Opfer.²² Nach dem Abzug der ISAF-Truppen aus Afghanistan steht vor allem Tadschikistan im Fokus der Islamisten. Die tadschikische Grenze zu Afghanistan ist 1.300 Kilometer lang und schlecht zu sichern; ein Übertritt über den Grenzfluss Pandsch ist problemlos möglich. Hinzu kommt, dass im Nordosten Afghanistans überwiegend ethnische Tadschiken leben und grenzüberschreitende Bewegungen der Bevölkerung nur schwer zu kontrollieren sind. Es ist daher nicht auszuschließen, dass islamistische Kräfte nach Tadschikistan einsickern. In entgegengesetzter Richtung findet bereits eine Abwanderungsbewegung statt. Der tadschikische Sicherheitsdienst schätzt die Zahl der Tadschiken, die für den IS kämpfen, auf über 400. Tatsächlich könnte sie jedoch bereits weit darüber liegen. Obwohl sie landesweit rekrutiert werden, kommen die meisten Kämpfer aus den Provinzen Sughd und Khatlon. Im September 2014 verließen allein aus einem einzelnen Dorf über 20 Menschen das Land Richtung Syrien.²³

Reaktionen der zentralasiatischen Staaten

Nachdem im Mai 2015 ausgerechnet der Chef der tadschikischen Spezialeinheit „OMON“, Gulmorod Chalimov, zum IS übergelaufen war, sah sich die Regierung in Duschanbe zum Handeln gezwungen. Seitdem wird allen Tadschiken, die sich einer terroristischen Organisation im Ausland anschließen, die Staatsbürgerschaft entzogen. Die Spezialeinheit OMON ist ausgerechnet für die Terrorabwehr zuständig. Chalimov hatte mehrmals Ausbildungskurse in den USA und Russland absolviert. Er gehörte außerdem der Einheit an, die den tadschikischen Präsidenten, Emomali Rahmon, bewacht. Der Übergelaufene drohte nun, mit schwarzem Kopftuch und Maschinengewehr im Arm, über das Internet: „Hört, Amerikaner, ihr Schweine. Ich war dreimal in Amerika, und ich sah, wie ihr Kämpfer ausbildet, um Muslime zu töten [...] Wenn Gott will, komme ich mit dieser Waffe in eure Städte, in eure Häuser und töte euch.“ Gleichzeitig drohte er Russland, vor allem aber seiner früheren Heimat Tadschikistan: „Hört, ihr Hunde, Präsident und Minister, wenn ihr nur wüsstet, wie viele unserer Brüder hier sind, ungeduldig auf eine Rückkehr nach Tadschikistan wartend, um dort die Scharia einzuführen.“²⁴ Er forderte

22 Vgl. Tajikistan Country Report 2014, a.a.O. (Anm. 19), S. 714.

23 Vgl. International Crisis Group, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

24 Zitiert nach: Christian Weisflog, Vom US-Camp in den Jihad, in: Neue Zürcher Zeitung, 29. Mai 2015, unter: <http://www.nzz.ch/international/vom-us-camp-in-den-jihad-1.18551486>.

außerdem seine tadschikischen Landsleute auf, sich dem Kampf des IS anzuschließen.

Der Dschihad hat auch das ressourcenreiche und im regionalen Vergleich relativ stabile Kasachstan erreicht. 2011 mehrten sich Terroranschläge und Drohungen gegen das Regime im Namen einer Gruppierung, die sich „Soldaten des Kalifats“ (*Jund al-Khilāfah*, JaK) nennt und die sich in Pakistan niedergelassen hat. Nachdem am 9. November 2012 in einschlägigen Internetforen ein Interview mit dem Anführer des *Zahir Baibars Bataillons* der JaK, Rawil Kusajnow, veröffentlicht wurde, wissen Experten etwas mehr über diesen neuen Akteur des transnationalen Dschihad. Demnach besteht die JaK-Brigade aus mehreren Bataillonen, die vor allem in Afghanistan, aber auch „in anderen Teilen der Welt“ aktiv sind.²⁵ Das bestätigten im September und Oktober 2012 in Dschihad-Foren gepostete Videoaufnahmen von Angriffen auf einen US-Militärstützpunkt in der afghanischen Provinz Chost, die im Juni und Juli erfolgten. Experten mutmaßen daher, dass das *Zahir Baibars Bataillon* mit dem *Haqqani*-Netzwerk kooperiert, das Al-Kaida nahe steht. Die Gruppe interessiert sich sehr für die Entwicklungen in Kasachstan und wende einen bedeutenden Teil ihrer Ressourcen für dieses Land auf.²⁶ Laut Kusajnow besteht sein Bataillon zu 90 Prozent aus Kasachen, wobei die Zelle international ist.²⁷ „Wir glauben“, so Kusajnow, „dass die Region Zentralasien – zusätzlich zum islamischen Maghreb und Jemen – ein Kandidat dafür ist, zum Kern für die Wiederkehr des Kalifats in der Zukunft zu werden.“²⁸ Im Oktober 2013 tauchte ein weiteres Video auf, das etwa 150 angebliche Kasachen in Syrien zeigt.²⁹ Bisher setzte Kasachstan auf eher weniger harte Maßnahmen in der Hoffnung, dass steigender Wohlstand und zunehmende Aufklärung ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung leisten. Doch soll Islamisten keine Toleranz entgegengebracht werden. In der Pflicht steht vor allem das liberale Kirgisistan. Hier sind die Grenzkontrollen am schwächsten und das Flughafenpersonal ist schlecht ausgebildet und bestechlich. Verdächtige Personen und das Einsickern islamistischer Ideologie werden systematisch ignoriert.

Die zentralasiatischen Länder versuchen, sich zu wappnen. Ebenso wie Tadschikistan haben auch Kasachstan und Kirgisistan den bewaffneten Kampf im Ausland und den Besuch von Trainingslagern unter Strafe gestellt. Kirgisistans Parlament hat im September 2014 ein Gesetz ausgearbeitet, das für die Teilnahme an bewaffneten Konflikten im Ausland sowie allein für den Besuch eines Trainingslagers eine Mindesthaftstrafe von acht bis fünfzehn

25 Vgl. Maseh Zarif, *Jund al Khilafah Targets Kazakhstan*, AEI Critical Threats, 15. November 2011, unter: <http://criticalthreats.org/other/zarif-jund-al-khilafah-targets-kazakhstan-november-15-2011>.

26 Vgl. Bill Roggio, *Kazakh jihadi leader seeks restoration of Islamic caliphate*, in: *The Long War Journal*, 10. November 2011, unter: www.longwarjournal.org/archives/2011/11/kazakh_jihadi_leader.php.

27 Vgl. ebenda.

28 Zitiert nach: ebenda.

29 Vgl. International Crisis Group, *Syria Calling*, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Jahren vorsieht. Vom 22. bis 24. Juli 2015 haben Kirgisistan und Tadschikistan zudem in Kooperation mit Russland ein gemeinsames Manöver abgehalten und Krisensituationen simuliert. Organisatoren waren der kirgisische Grenzschutz, der Generalstab der kirgisischen Streitkräfte sowie tadschikische Grenztruppen und russische Militärexperten. Simuliert wurden der Einfall von Terroristen sowie eine massive Grenzüberschreitung von lokalen Einwohnern.³⁰ Ziel war es, die Zusammenarbeit und Kommunikation der verschiedenen Sicherheitskräfte in vertikaler und horizontaler Ebene zu verbessern.

Gemeinsame Interessen und Terrorismusbekämpfung im Rahmen überregionaler Organisationen

Russland, China, der sogenannte Westen – d.h. vor allem die USA und die Europäischen Union – und die zentralasiatischen Länder selbst haben ein gemeinsames Interesse, den sich immer totalitärer gebärdenden Islamismus einzudämmen und, mit Blick auf die Region Zentralasien, ein Einsickern von Extremisten und ihrer islamistischen Ideologie in die postsowjetischen säkularen Staaten Usbekistan, Kirgisistan, Kasachstan, Tadschikistan und Turkmenistan zu verhindern. Zentralasien ist in dieser Hinsicht eine Pufferregion zu Russland und China. Es scheint jedoch, dass sich die genannten Mächte dieser gemeinsamen Interessenlage nur begrenzt bewusst sind. Eine Kooperation zwischen dem Westen und Russland findet kaum statt. Russland und die USA, deren Verhältnis infolge der Ukraine-Krise ohnehin auf einem Tiefpunkt ist, liefern sich lieber einen Wettstreit um geopolitischen Einfluss und Militärbasen in der Region

Für Zentralasien sind derzeit zwei Organisationen von sicherheitspolitischer Relevanz: die von Russland dominierte Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) sowie die von Russland und China dominierte Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).

Die OVKS ging im Mai 2002 aus dem Vertrag über kollektive Sicherheit (VKS) der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) hervor und wird manchmal als „Ost-NATO“ bezeichnet. Militärexperten kritisieren die OVKS jedoch als „Papiertiger“ ohne jegliche Zukunft.³¹ Die Hauptlast des „operativen Reagierens“ im postsowjetischen Raum tragen Russland, das nahezu für die Hälfte des OVKS-Haushalts aufkommt, und Kasachstan. Während Russland 8.000-10.000 und Kasachstan ca. 3.000 Soldaten für die Schnelle Eingreiftruppe der OVKS in Aussicht gestellt haben, wollen Tadschikistan und

30 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Tajik border guards participate for first time at OSCE-supported simulation exercise, Bishkek, 22. Juli 2015, unter: <http://www.osce.org/bishkek/174041>.

31 Aleksandr Chramčichin, „Bumažnye tigry“ NATO i ODKB [Die „Papiertiger“ NATO und OVKS], in: Nezavisimoe Voennoe Obozrenie, 6. März 2009, unter: http://nvo.ng.ru/forces/2009-03-06/1_tigers.html.

Kirgisistan jeweils 300 Mann zur Verfügung stellen. Usbekistan hat bislang überhaupt keine Kräfte angeboten.³² Sollten die Bedrohungsszenarien Wirklichkeit werden und sich der islamistische Terror auf Zentralasien ausweiten, wird das kollektive Sicherheitssystem der OVKS mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert sein. Trotz aller proklamierten Erfolge bei Anti-Terror-Übungen im Rahmen der OVKS³³ können die Entscheidungsträger in Russland und Zentralasien eine laut Planungen aus rund 13.000 Mann bestehende Eingreiftruppe nicht ernstlich als einen Akteur für „operatives Reagieren“ bezeichnen. Um auf Übergriffe militanter Islamisten schnell und effizient reagieren zu können, bräuchten die OVKS-Länder eingespielte, gut ausgebildete und vor allem mit modernem Kriegsgerät ausgerüstete Elitetruppen, die in kürzester Zeit mobilisiert und zur Unterstützung der nationalen Sicherheitskräfte an den Ort des Geschehens verlegt werden können.

Auch die SOZ ist kein „sicherheitspolitischer Tiger“. Die im Juni 2001 aus dem Sicherheitsregime der „Shanghai-Fünf“-Gruppe hervorgegangene Organisation hat den „drei üblen Kräften“ – Terrorismus, Separatismus und Extremismus³⁴ – zwar den Kampf angesagt und u.a. in der usbekischen Hauptstadt Taschkent ein regionales Anti-Terror-Zentrum (*Regional Anti-Terrorist-Structure*, RATS) eingerichtet. Doch die Sicherheitsarchitektur der SOZ steckt nach wie vor in den Kinderschuhen. Es fehlen klar definierte militäri-

32 Vgl. Michail Logvinov, Russlands Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Stuttgart 2012, S. 127.

33 Vgl. Viktor Michajlov, „Rubež“ protiv terrora [Eine „Grenze“ gegen den Terror], in: Nezavisimoe Voennoe Obozrenie, 26. März 2010, unter: http://nvo.ng.ru/forces/2010-03-26/16_rubezh.html.

34 Die Shanghaier Konvention zur Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus definiert Terrorismus, Separatismus und Extremismus wie folgt:

„1) ‚Terrorismus‘ bezeichnet:

a. eine Handlung, die in einem der im Anhang zu dieser Konvention [...] aufgeführten Verträge und nach dessen Begriffsbestimmung eine Straftat darstellt;

b. eine andere Handlung, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, oder erhebliche Sachbeschädigungen herbeiführen soll, sowie die Organisation, Planung und Unterstützung von und Anstiftung zu einer solchen Handlung, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern, die öffentliche Sicherheit zu verletzen oder staatliche Behörden oder eine internationale Organisation dazu zu nötigen, etwas zu tun oder zu unterlassen, und die im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien strafrechtlich verfolgt wird;

2) ‚Separatismus‘ bezeichnet eine gewaltsame Handlung, die darauf abzielt, die territoriale Integrität eines Staates, auch durch die Abtrennung eines Teils seines Territoriums, zu verletzen oder einen Staat aufzulösen, sowie die Planung und Vorbereitung von oder Anstiftung zu einer solchen Handlung, und die im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien strafrechtlicher Verfolgung unterliegt;

3) ‚Extremismus‘ bezeichnet eine Handlung, die auf eine Machtübernahme oder den Machterhalt mit gewaltsamen Mitteln oder die gewaltsame Änderung der Verfassungsordnung eines Staates sowie auf die gewaltsame Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit abzielt, einschließlich des Aufbaus von und der Beteiligung an illegalen bewaffneten Verbänden zu den obengenannten Zwecken, und die im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien strafrechtlich verfolgt wird.“ Vgl. Shanghai Cooperation Organization, Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, 15. Juni 2001, unter: <http://www.refworld.org/docid/49f5d9f92.html>.

sche Strukturen. Die tadschikischen und kirgisischen Streitkräfte sind zudem schlecht ausgerüstet und unzureichend ausgebildet. Außerdem ist es unwahrscheinlich, dass China außerhalb der eigenen Grenzen Truppen einsetzen würde.

Fazit

Noch ist die Region Zentralasien relativ stabil. Dies erklärt sich teilweise dadurch, dass die zentralasiatischen Regime bis jetzt in der Lage sind, aufkeimenden Terrorismus in ihren autoritär geführten Ländern mit Härte zu bekämpfen. Doch ihre Fähigkeiten bröckeln, vor allem in Kirgisistan und Tadschikistan. Islamistische Netzwerke sind in Zentralasien bereits vorhanden. Die zentralasiatischen Staaten sind auf grenzüberschreitende Entwicklungen nur mäßig vorbereitet, weshalb eine engere Zusammenarbeit in Fragen regionaler Sicherheit innerhalb der bestehenden Strukturen der SOZ und der OVKS, aber auch darüber hinaus mit der NATO im Interesse ihrer gemeinsamen Sicherheit sinnvoll ist.

Tadschikistan, bereits zu Sowjetzeiten das ärmste Land im Staatenverbund der UdSSR, ist auch heute noch das ärmste Land Zentralasiens und böte radikalen Kräften am ehesten ein Einfallstor.

Der Westen, Russland, aber auch China, das in Zentralasien wirtschaftlich sehr erfolgreich und aktiv ist, müssen ihre Kräfte bündeln, um Tadschikistan und die anderen säkularen Staaten Zentralasiens im Kampf gegen die aufkeimende Terrorgefahr zu unterstützen und in ihrer Zusammenarbeit – bei Weitem nicht nur in Zentralasien – Prioritäten setzen. Die Stellvertreterkonflikte, wie sie heute z.B. in der Ukraine stattfinden, sind dabei wenig hilfreich und bündeln Energien am falschen Ort. Für einen neu aufflammenden Kalten Krieg ist angesichts der Entwicklung des Islamismus zu einer neuen totalitären Gefahr keine Zeit.

Hizb ut-Tahrir, die IBU, die Islamische Dschihad-Union, die Taliban, Al-Qaida und Islamischer Staat: Die mögliche Kooperation solcher Organisationen darf in Zentralasien keine Eigendynamik entwickeln. Ungeachtet vieler innerer Widersprüche, Defizite und Probleme sind die säkularen Länder Zentralasiens – Tadschikistan, Usbekistan, Kirgisistan, Kasachstan und Turkmenistan – Partner, die der Unterstützung bedürfen – und das auch im direkten Eigeninteresse Russlands, des „Westens“ und Chinas.

Politische Erfordernisse der IS-Prävention in Zentralasien

Problemstellung

Die folgenden Überlegungen befassen sich mit dem Erfordernis, dem Vordringen des „Islamischen Staats“ (IS) nach Zentralasien (nicht weniger gefährdet sind kaukasische und kaspische Regionen) mit einer gemeinsamen, von der OSZE getragenen europäisch-zentralasiatischen Strategie zu begegnen. Die OSZE ist als übergreifende eurasische Organisation für das Beschließen und Abstimmen gemeinschaftlicher Absichten, politischer Ziele sowie gemeinsamer Prinzipien und Handlungsinstrumente in dieser Hinsicht geradezu prädestiniert, da in ihr alle betroffenen Staaten über gleichberechtigte Stimm- und Wirkungsmöglichkeiten verfügen. Der OSZE gehören u.a. mit der Russischen Föderation außerdem Staaten an, die über großen Einfluss in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) verfügen.¹ Die wichtigsten Partner für die IS-Prävention sind die Russische Föderation, China und Afghanistan, auch der Iran könnte eine Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag vor allem mit folgenden Aspekten: der Erhöhung des Stellenwerts koordinierter interner und externer friedenspolitischer Strategien und Handlungsoptionen bei der IS-Prävention; Faktoren, die den IS begünstigen, sowie Faktoren, die eine gegen den IS gerichtete gesellschaftliche Solidarisierung fördern und den IS behindern. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen gezogen.

Die Erhöhung des Stellenwerts koordinierter interner und externer friedenspolitischer Strategien und Handlungsoptionen bei der IS-Prävention

Dem Vordringen des IS nach Zentralasien kann nur dann erfolgversprechend begegnet werden, wenn koordinierten internen und externen friedenspolitischen Strategien und Handlungsoptionen im Konzert mit Sicherheits- und Militärpolitik ein ausschlaggebend größeres Gewicht eingeräumt wird.

Gegenwärtig scheint sich bei der IS-Prävention jedoch die bisher geläufige Präferenz von sicherheits- und militärpolitischen Strategien fortzusetzen. Dafür spricht, dass die Koordinierung im Rahmen der OVKS bereits relativ weit vorangeschritten ist. Beratungen hierzu fanden auf den Führungsebenen

¹ Die SOZ stimmte im Juli 2015 der Mitgliedschaft Indiens und Pakistans zu. Afghanistan, der Iran, die Mongolei und Belarus haben Beobachterstatus.

ihrer Mitgliedstaaten sowie der Grenztruppen der GUS zuletzt im Juni 2015 in Duschanbe statt. Zur Erörterung derselben Thematik reiste auch eine Abordnung der Parlamentarischen Versammlung der NATO nach Zentralasien. Drohen rechtzeitige friedenspolitische Strategien und Handlungsoptionen erneut ins Hintertreffen zu geraten? Dies zuzulassen widerspräche den Erfahrungen aus mehr als einem Jahrzehnt Antiterrorstrategie im Zentralasien benachbarten Afghanistan sowie im Nahen und Mittleren Osten. Sie belegen, dass islamistische dschihadistische Bewegungen militärisch weder besiegt, noch in den betroffenen Gesellschaften isoliert werden konnten. Auch hat sich gezeigt, dass sowohl ihr Kampfpotenzial als auch ihr Mobilisierungsvermögen nicht nur in islamischen, sondern nunmehr auch in westlichen Gesellschaften zugenommen haben. Dass seit Mitte 2012 mindestens 15.000 Ausländer nach Syrien gereist sind, um den „bedrängten Muslimen in ihrem Kampf gegen den Tyrannen Bashar al-Assad zur Seite zu stehen [...] und es dem IS 2014 gelingen konnte, zu einem der wichtigsten Probleme der Weltpolitik zu werden“,² verdeutlicht auf dramatische Weise die Konfliktdimensionen, die bei einem Bodengewinn des IS und angesichts seiner religiös-politischen Ideologie auch in Zentralasien und in der OSZE insgesamt zur Wachsamkeit mahnen. Dazu trägt auch bei, dass auf absehbare Zeit weder mit einer Stabilisierung der Lage in benachbarten islamischen Regionen noch mit der Verständigung zwischen den westlichen Staaten und den dschihadistischen Bewegungen in diesen Regionen auf einen Modus Vivendi zu rechnen ist. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass der IS sein beginnendes Hineinwirken nach Zentralasien, in eine der historisch und religiös wichtigsten Regionen der islamischen Welt, fortsetzt – nicht zuletzt als Kompensation für eventuelle militärische Rückschläge im Irak oder in Syrien, um seinen „westlichen Feind“ in weitere Schlachtfelder zu verwickeln und dem europäischen Kontinent näher zu rücken.

Angesichts der gesellschaftlich begrenzten Reichweite und sogar kontraproduktiver Rückwirkungen sicherheits- und militärpolitischer Strategien, wie massenhafte Fluchtbewegungen und hohe zivile Opferzahlen, wird die Mobilisierung innenpolitischer Gegenkräfte aus den sozialen Schichten und gesellschaftlichen Strukturen, in denen der IS seine soziale Basis zu finden trachtet, zum zentralen Aspekt der IS-Prävention. Dies vermag die Wahl militärischer Mittel nur bedingt, da sie zwangsläufig in erster Linie die Regierungen zu ihrem Kooperationspartner macht, für die der eigene Machterhalt an vorderster Stelle steht. Diese können somit die militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit dazu nutzen, ihre autoritäre Dominanz über ihre Gesellschaften in einer Situation zu stärken, in der nationale Kohärenz mehr denn je gefragt ist.

2 Guido Steinberg, Kalifat des Schreckens, IS und die Bedrohung durch den islamistischen Terror, München 2015, S. 18 und S. 13.

Faktoren, die den IS begünstigen

Die sich als monolithisch darstellenden zentralasiatischen Regierungen und ihre politischen Systeme sind fragiler als sie auf den ersten Blick erscheinen. Die Führung der Staaten durch gleichartige politische Regime hat bei analogen sozialen Rahmenbedingungen eine Reihe gravierender Entwicklungsdefizite hervorgebracht, die die zentralasiatischen Gesellschaften in einen Zustand innerer Spannung und Frustration versetzt hat. Die wichtigsten Angriffsflächen infolge dieser Defizite sind:

- *Soziale Angriffsfläche – inakzeptable Lebensqualität:* Mit Ausnahme Kasachstans und Turkmenistans, die auf Gewinne aus der Grundrente (Erdöl- und Erdgas) und einen daraus resultierenden gewissen Industrialisierungsschub bauen können, ist die gesamte Region von einer fundamentalen Verschlechterung der sozialen Lebensumstände betroffen, die bereits zu massenhafter sozialer Ausgrenzung und Spaltung geführt hat.³ Sie untergräbt einerseits das Vertrauen der Bevölkerungen in die Regierung.⁴ Andererseits wirkt sie als Triebkraft für die Hinwendung zur Religion, hier in erster Linie zum Islam. Vor diesem Hintergrund ist die Anreicherung sozialer Unzufriedenheit und des Protests mit religiösen, islamischen Werten bereits in vollem Gange. Vor allem die kritischen sozialen Zustände verhelfen der Agitation von *Hizb ut-Tahrir al-Islami* (Partei der islamischen Befreiung) und *Salafiyya* für soziale Gerechtigkeit, islamische Alternativen und eine islamische Lebensweise sowie gegen Korruption und die Repression religiöser Aktivisten zur Glaubwürdigkeit. Davon fühlen sich insbesondere junge Menschen, und hier vor allem Arbeitsmigranten, angezogen. Soziale Bewegungen, Gewerkschaften sowie linke Parteien und Strömungen mit alternativen Projekten für soziale Gerechtigkeit spielen in der politischen Szene Zentralasiens bislang nur eine geringe Rolle. Dass der politische Islam das infolge der sozialen Bedingungen entstandene enorme Protestpotenzial zu seinem Vorteil nutzen wird, ist zu erwarten.

3 Der *Social Exclusion Index* des UNDP subsumiert unter „sozialer Ausgrenzung“ Armut, das Fehlen grundlegender Fertigkeiten, geringe Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten sowie den unzureichenden Zugang zu sozialen und kommunalen Netzwerken und Aktivitäten. Nach dem Bericht des UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS aus dem Jahr 2011 galten in jenem Jahr 32 Prozent der Bevölkerung in Kasachstan und 72 Prozent der Bevölkerung in Tadschikistan als „sozial ausgegrenzt“. Vgl. United Nations Development Programme, Regional Bureau for Europe and CIS, *Beyond Transition. Towards Inclusive Societies*, UNDP Regional Human Development Report, Bratislava 2011, S. 8 und S. 35, unter: http://hdr.undp.org/sites/default/files/rbec_hdr_2011_en.pdf.

4 Dieser Zustand ist nach Einschätzung des UNDP in der Region bereits erreicht: „Die Menschen trauen [...] Regierungsinstitutionen nicht, von denen sie annehmen, dass sie nur ihre eigenen Interessen schützen [...] Fehlendes Vertrauen in die Institutionen führt zum Scheitern des Gesellschaftsvertrags zwischen Bürgern und Staat [...]“ UNDP, a.a.O. (Anm. 3), S. 3 und S. 32 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Für den IS ist die Errichtung eines islamischen, sozial gerechten Kalifats ein zentrales Ziel, das er in seinem Herrschaftsbereich bereits als verwirklicht betrachtet.

- *Angriffsfläche Jugend, Familien, Frauen und Mädchen:* Die Bevölkerung der zentralasiatischen Staaten wächst jährlich um durchschnittlich 1,7 Prozent, 30 Prozent der Einwohner sind jünger als 15 Jahre. Dieses Strukturproblem manifestiert sich in akuter Jugendarbeitslosigkeit, die in den zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Kasachstans auf über 20 Prozent geschätzt wird.⁵ In Kasachstan sind 33 Prozent der Kinder (0-14 Jahre) und 28 Prozent der Jugendlichen und jungen Erwachsenen (15-29 Jahre) sozial ausgegrenzt; in Tadschikistan beträgt der Anteil 73 bzw. 72 Prozent. 90 Prozent der Kinder in Kirgisistan, 80 Prozent der Kinder in Usbekistan und 75 Prozent der Kinder in Tadschikistan lebten 2005 in Haushalten mit Pro-Kopf-Ausgaben von unter 2,5 US-Dollar pro Tag.⁶ Auch dürften Jugendliche und junge Erwachsene einen beträchtlichen Teil der im Dezember 2014 in Russland beschäftigten 4,5 Millionen Arbeitsmigranten (zuzüglich ca. 3,7 Millionen illegaler Arbeitsmigranten) aus Zentralasien ausmachen.⁷ Zwar erhöht Arbeitsmigration das Familieneinkommen beträchtlich, zugleich jedoch liefert die Trennung der Familien zurückbleibende Angehörige, zumeist sind das Frauen und Kinder, dem religiösen Beistand örtlicher Imame aus.
- *Fundamentalistische Angriffsfläche – der Charakter der politischen Ordnung:* Die Mehrheit der Bevölkerung hatte keinen realen Einfluss auf grundsätzliche Entscheidungen in den Transformations- und Staatsformungsprozessen. Das galt auch für die Frage, ob die Staatsordnung säkular oder islamisch sein sollte. Bei ihrer Aufnahme in die OSZE nahm der Westen die jungen Staaten Zentralasiens als eine Art „sowjetischer Orient“ wahr, als asiatisches Anhängsel einer zwar kommunistischen, aber doch säkular orientierten Sowjetunion. Die neuen säkularen Staatsführungen verfolgten von Anbeginn der Unabhängigkeit eine Linie der Eindämmung, Kontrolle, Marginalisierung und Majorisierung der Vertreter des Islams, insbesondere seiner politischen Vertreter. Damit war der Keim für eine religiöse Kontroverse in den jungen Staaten bereits früh gelegt. Anfang der 1990er Jahre entstanden in Zentralasien

5 Vgl. Andrea Schmitz/Alexander Wolters, Revolutionen in Zentralasien?, in: Zentralasien-Analysen 43-44/2011, S. 2-5, hier: S. 2.

6 UNDP Regional Human Development Report, a.a.O. (Anm. 3), S. 43 und S. 18.

7 Vgl. Irina Malyuchenko, Labour Migration from Central Asia to Russia: Economic and Social Impact on the Societies of Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan, Bishkek 2015, S. 4, unter: http://www.osce-academy.net/upload/file/Policy_Brief_21.pdf. Davon sind 2,5 Millionen Kasachen, 1,1 Millionen Usbeken und 640.000 Tadschiken, was acht Prozent der Bevölkerung Tadschikistans entspricht. Vgl. The World Bank, Migration and Development Brief 22, 11. April 2014, S. 17-18, unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief22.pdf>.

20 islamische Organisationen.⁸ Vor allem in Usbekistan entbrannten scharfe Auseinandersetzungen um den Charakter des Staates und die „Reinheit“ des Islams, der dort praktiziert wurde: Sollte Usbekistan zum „Haus des Islams“ („*Dar al-Islam*“ – „Haus des Friedens“) gehören oder zum „Haus des Krieges“ („*Dar al-harb*“), das vom „Widerstreit einer ungläubigen Minderheit (der herrschenden säkularen Elite, A.C.S.) gegen eine muslimische Mehrheit“ beherrscht wird?⁹ Aus dieser Auseinandersetzung über die religiösen und politischen Fundamente des noch jungen Staates, in der Präsident Islam Karimow eine prominente Rolle spielte und persönlich angegriffen wurde, ging die militante Islamische Bewegung Usbekistans (IBU) als Verlierer hervor. Die IBU spielte auch im tadschikischen Bürgerkrieg (1992-1997) keine unwesentliche Rolle. In Usbekistan ist der politische Islam bis heute härtester Knebelung unterworfen.

Das Kernproblem dieses Konflikts schwelt bis in die Gegenwart im Untergrund weiter. Es kann folgendermaßen beschrieben werden: Staats- und Nationsbildung sollten so betrieben werden, dass die nationale Identität mit der soziokulturellen Identität übereinstimmt, wobei „Muslim-Sein“ einer Bevölkerungsmehrheit als gesellschaftliche Selbstverständlichkeit gilt und beides sich in Staat, Politik und politischer Kultur der Führung widerspiegelt. Solange das nicht gewährleistet ist, kann die Frage daher nicht lauten, ob sich eine Politisierung islamischer Gemeinden und ihrer Eliten vermeiden lässt, sondern vielmehr, ob extremistische Islamisten diese Politisierung destruktiv instrumentalisieren.

In diesem Kontext sowie mit Blick auf das Erfordernis der IS-Prävention können das Verbot der Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT) im September 2015 sowie seine Tolerierung durch die OSZE, die EU und westliche Regierungen geradezu als „Schulbeispiel“ des fehlerhaften Umgangs mit einer reformorientierten islamischen Partei im OSZE-Raum gelten. Dass eine zentralasiatische säkulare Regierung und eine islamische Bewegung unter VN-Vermittlung bereit waren, miteinander Frieden zu schließen (Friedensvertrag von 1997), galt bislang noch immer als praktischer Beweis dafür, dass Dschihadisten¹⁰ unter bestimmten Bedingungen nicht nur für die Ko-

8 Sieben in Usbekistan, sechs in Kasachstan, vier in Kirgisistan, zwei in Tadschikistan und eine in Turkmenistan. Vgl. Aleksei Malašenko, *Islam i politika v gosudarstvach Centralnoj Azii* [Islam und Politik in den Staaten Zentralasiens], in: *Centralnaja Azija i Kavkaz* 5/1999, S. 59.

9 Bachtijar Babadžanov, *Ferganskaja dolina: Istočnik ili žertva islamskogo fundamentalizma?* [Das Fergana-Tal: Quelle oder Opfer des islamischen Fundamentalismus?], in: ebenda, S. 130.

10 Der Begriff bezieht sich hier darauf, dass die islamische Seite ihren Kampf als „Dschihad“, „Heiliger Krieg“, bezeichnete, den sie gegen eine säkulare Regierung führte, die sie als „antireligiös“ charakterisierte. Vgl. Chakim Rachnamo, *Zur Koexistenz des Säkularen und Religiösen in Tadschikistan*, in: Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hrsg.), *Zur Verein-*

existenz in und mit einem säkularen Staat, sondern auch für den Erhalt von dessen Stabilität gewonnen werden können. Die wichtigste Bedingung bestand darin, dass die islamische Seite den säkularen Staatscharakter anerkennt und die säkulare Seite der politischen Mitwirkung der Muslime am gesellschaftlichen Leben zustimmt. Dafür fanden die Seiten eine „goldene [Kompromiss-]Variante“: „Der säkulare Charakter des Staates wurde in der Verfassung beibehalten und gleichzeitig die politische Betätigung der Religion durch die Verfassung garantiert.“¹¹ Gerade an der rechtlichen Ausgrenzung der PIWT von einer legalen Tätigkeit als Partei hatten die politischen Vertreter des Islams den antiislamischen Charakter des säkularen Staates festgemacht. Nach dem Verbot der Partei in den Jahren 1990 und 1993 dürfte bei den Anhängern der PIWT mit ihrem erneuten Verbot 2015 – und somit nach einem Friedensschluss – der antiislamische Charakter zumindest der säkularen Staatsführung als gesicherte Erkenntnis gelten. Das kann angesichts der Herausforderungen der IS-Prävention nur als schwerer friedenspolitischer Rückschlag gelten.

- *Angriffsfläche Religionspolitik der säkularen Regierungen:* Den zentralasiatischen Regierungen ist nicht vorzuwerfen, dass sie den Stellenwert des Islams als Mehrheitsreligion nicht erkannt hätten und respektieren. Für sie ist nicht der Islam als solcher der Gegner, sondern seine politischen Vertreter als ihre Konkurrenten, die dank ihrer Religion, ihrer Moscheen und Medresen national und gesellschaftlich über eine größere Reichweite verfügen als sie selbst. Sie haben nicht erkannt, dass ein kooperatives Verhältnis zu wichtigen islamischen religiösen und politischen Eliten sowohl der eigenen als auch der nationalen Stabilität zugutekäme. Stattdessen greifen sie zur Sicherung ihrer Macht mittels besoldeter Imame und Muftis in die sozialen Regelungsfunktionen der Religion ein. Insbesondere Letzteres stellt im Islam eine grobe Verletzung religiöser Grundsätze dar.¹² Vor diesem Hintergrund erweisen sich Fragen der Religionspolitik sowie des Verhältnisses des Staates zum politischen Islam und einflussreichen Geistlichen und Würdenträgern als Kernfragen jeglicher Strategie zur IS-Prävention. Folgende Fehler in der Religionspolitik sind in unterschiedlicher Ausprägung für alle Regierungen in Zentralasien charakteristisch:

- diktatorische Kontrolle der religiösen Sphäre;
- Beschneidung der Religionsfreiheit;

barkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum. Dokumente eines islamisch-säkularen Dialogs in Tadschikistan, Baden-Baden 2002/2003, S. 151-169, hier: S. 159.

11 Ebenda, S. 161.

12 Religion und Gesellschaft stellen im Islam ein unteilbares Ganzes dar; dieser Perzeption zufolge ist das Göttliche nicht vom Weltlichen und Religion nicht vom Politischen zu trennen.

- Einmischung in die Religion und religiöse Belange der Bevölkerung;¹³
- Fehlen eines konstruktiven Dialogs zwischen Staat und Religion;
- Verunglimpfung oder Kriminalisierung von politischen Vertretern des Islams als Terroristen und Extremisten;
- Entfremdung von der religiös orientierten Jugend;
- die Weigerung des Staates, eine starke Zivilgesellschaft zuzulassen, die dazu imstande wäre, Widersprüche in der religiösen Sphäre zu regulieren. Inzwischen hat sich die religiöse Sphäre selbst zum wichtigsten Teil der Zivilgesellschaft entwickelt.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die säkularen Regierungen das dem Säkularismus und der weltlichen Herrschaftsform inhärente Potenzial bei Weitem nicht ausschöpfen, um ein demokratisches, Konflikte vermeidendes Verhältnis zur religiösen Sphäre aufzubauen. In dieser Hinsicht bestünden schon heute beträchtliche Spielräume.

Andererseits sind die Augen jedoch nicht davor zu verschließen, dass auch die politischen Vertreter des Islams erhebliche Defizite bei der Entwicklung einer modernen islamischen Herangehensweise an die Aufgaben aufweisen, die zur Formung und Stabilisierung der jungen Staaten zu bewältigen sind. Wichtige konzeptionelle Fragen hinsichtlich der strategischen Ziele und Aufgaben islamischer politischer Bewegungen im säkularen Staat sind ungeklärt.¹⁴

- *Angriffsfläche islamistischer Untergrund und Fehlen eines moderaten islamischen Gegengewichts:* Inzwischen gibt es in allen zentralasiatischen Staaten (besonders ausgeprägt in Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) einen extremistisch-islamistischen Untergrund, der dem IS in die Hände spielt. Wie stark dieser Untergrund ist, weiß niemand genau. In Rechnung zu stellen ist jedoch, dass er angesichts der Unfähig-

13 So hat die Regierung Tadschikistans die religiöse Freiheit in den letzten ca. fünf Jahren drastisch eingeschränkt: Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr ist der Moscheebesuch verboten. Eltern haften unter Androhung beträchtlicher Geldstrafen für die Einhaltung des Verbots. Frauen ist der Besuch von Moscheen ebenfalls nicht erlaubt. Sie dürfen Gebete lediglich im eigenen Haus verrichten. Das Tragen von Kopftüchern oder anderer Bekleidung, die Zeichen einer Religionszugehörigkeit sein könnte, in der Öffentlichkeit oder in Bildungseinrichtungen ist ebenso untersagt wie das Beten im öffentlichen Raum, in Behörden, Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Betrieben sowie in den Streitkräften und bei der Polizei, in den Dörfern sogar bei der Feldarbeit. Die Verrichtung des Gebets ist nur in Moscheen oder im privaten Wohnbereich zugelassen. Abgeschafft wurde auch die persönliche Freiheit der Predigerwahl bei Beerdigungen. Hierfür sind ausschließlich behördlich bestimmte Imame zugelassen.

14 Im Einzelnen sind zu nennen: die innerislamische Verständigung über das Verhältnis zu einigen dem islamischen Denken fremden Kategorien wie z.B. der Nationalstaat und seine zukünftige ordnungspolitische Orientierung; Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte und deren Platz in einem modernen islamischen Staat; nationale Interessen sowie die Ausarbeitung einer modernen Staatsauffassung, die weder demokratischen Prinzipien noch dem Islam widerspricht. Auf diese und andere Fragen muss die islamische Seite nicht taktisch reagieren, sondern strategisch antworten.

keit dieser Länder, die enormen sozioökonomischen und politischen Probleme zu lösen, auf ein beträchtliches Mobilisierungspotenzial zurückgreifen kann. Dass dieser Untergrund auf eine gewaltsame Veränderung der Machtverhältnisse zielt, ist hinlänglich bekannt. Als Knotenpunkt des radikalen politischen Islams gilt das Dreiländereck Fergana-Tal, das sich auf die Staatsgebiete Usbekistans, Tadschikistans und Kirgisistans erstreckt. Jedes dieser Länder war immer wieder Schauplatz gewaltsamer Auseinandersetzungen mit bewaffneten Gruppen.

Dem islamistischen Untergrund kommt das Fehlen eines moderaten islamischen Gegengewichts zu seinen extremistischen Orientierungen zugute. Ein solches Gegengewicht müsste von reformerischen, auf die Konsolidierung der Staaten gerichteten Kräften gebildet werden, die es in Zentralasien auch durchaus gibt. Sie gehören zumeist der jüngeren Generation an, sind gut gebildet und zeichnen sich durch ihr symbiotisches Bekenntnis sowohl zu islamischen Werten als auch zu nationalen Interessen aus. Dass sie politisch nicht ins Gewicht fallen, liegt in erster Linie daran, dass ihnen die säkularen Herrschaftsträger den Weg zur Profilierung als legale politische Akteure versperren. Einzige Ausnahme ist hier Tadschikistan, wo die PIWT durch die Vereinbarungen zur Beendigung des Bürgerkriegs einen legalen Status erlangte, auch wenn dieser von der tadschikischen Führung inzwischen wieder aufgehoben wurde und sich ihre führenden Funktionäre in Haft befinden.

Faktoren, die eine gegen den IS gerichtete gesellschaftliche Solidarisierung fördern und den IS behindern

Die Motivation zum bewussten Aufbau einer gegen den IS gerichteten gesellschaftlichen Solidarisierung wird ganz wesentlich von den Perspektiven bestimmt, die Gesellschaften von einer IS-Herrschaft zu erwarten haben. Dies kann anhand der ideologischen Gesellschaftsdogmen des IS, wie sie Guido Steinberg von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) darstellt, verdeutlicht werden:

„Die Ideologie des IS ist eine besonders militante Interpretation des Salafismus. Dessen Vertreter glauben, dass sie moderne Gesellschaften reformieren können, sogar müssen, indem sie die idealisierte Gesellschaft des Ur-Islam im Mekka und Medina des siebten Jahrhunderts zu neuem Leben erwecken. [...] Ihre wichtigste Forderung ist die nach einer vollständigen Durchsetzung ihrer Interpretation des islamischen Rechts, der Scharia. Gemeint sind damit aber nicht nur politische, rechtliche und justizielle Maßnahmen, sondern ein grundlegender Wandel des sozialen, kulturellen und ökonomischen Lebens nach dem Vor-

bild (beziehungsweise nach der salafistischen Sicht) der Gesellschaft zur Zeit des Propheten Mohammed. [...]

Überall dort, wo der IS die Macht übernimmt, setzt er seine salafistischen Verhaltensvorschriften und Kleiderregeln unnachgiebig durch. [...] Religiöse und religionspolitische Maßnahmen sind die absolute Priorität der Organisation. Besonders wichtig sind dem IS die Gerichtshöfe [...] Ihre Rechtsprechung richtet sich ausschließlich nach der IS-Interpretation des islamischen Rechts. [...] Doch die Maßnahmen des IS reichen noch viel weiter. So müssen die Einwohner des neuen ‚Staates‘ fünf Mal am Tag in der Moschee beten [...] Während der Gebetszeit müssen alle Geschäfte geschlossen werden. Männer werden ermahnt, sich Bärte stehen zu lassen, und Frauen sind angehalten, sich vollständig in schwarze Gewänder einschließlich des obligatorischen Gesichtschleiers zu hüllen. Alkohol, Musik und das Rauchen von Tabak sind verboten [...] Die Einhaltung dieser Vorschriften überwacht eine Religionspolizei [...]“¹⁵

In Zentralasien und anderen vorwiegend muslimischen Regionen im OSZE-Raum treffen die Verfechter einer solchen religiös-politischen Programmatik, auch wenn sie selbst aus der Region stammen, auf politische, nationale, soziale, religiöse und kulturelle Wirkungsbedingungen, die sich von ihren bisherigen arabischen und afghanischen Operations- und Ausbildungsräumen wesentlich unterscheiden:

- *Identität und nationale Frage:* Für die zentralasiatischen Gesellschaften war die erst kürzlich errungene Unabhängigkeit ein historischer Wendepunkt. Erstmals in ihrer Geschichte verfügen sie über eigene Staaten und die Möglichkeit nationaler Selbstverwirklichung. Den Nationalstaat einem nach den totalitären salafistischen Regeln des IS geführten islamischen Kalifat zu opfern, dürfte weder im Interesse der herrschenden politischen Eliten noch der traditionellen regionalen Religionen und der Bevölkerungsmehrheit liegen. Insofern können die nationale Frage und das Bewahren der kulturellen und religiösen Identität zentrale verbindende Faktoren für das Zustandekommen von Anti-IS-Koalitionen sein.
- *Verankerung der Macht:* Die machtpolitische Verwurzelung der zentralasiatischen Herrschaftsträger ist nicht zu unterschätzen. Von der Stunde null der neuen Staaten an standen sie an der Spitze der Transformations- und Staatsformungsprozesse. Das ermöglichte ihnen, politische, ökonomische, militärische und normative Ressourcen zu verzahnen und so zur Grundlage einer ungewöhnlichen Machtfülle zu machen. Im Innern kommen ihnen zurzeit noch die Unterordnung und die Fragmentierung bedeutender Teile der Eliten, die ein Gegengewicht bilden könnten, entgegen. Das unmittelbare äußere Umfeld im Osten, Westen und Norden

15 Steinberg, a.a.O. (Anm. 2), S. 121-122.

ist durch ähnliche Machtstrukturen gekennzeichnet und zieht ihr Verbleiben an der Staatsspitze ihrem Sturz vor.

Zur Achillesferse der säkularen Staatsmacht entwickelt sich neben der sozialen Krise die Vertrauenskrise zwischen ihr und dem politischen Islam infolge ihrer autoritären, repressiven Religionspolitik. Die Regierungen unterschätzen, dass der Islam und eine sich durch ihn legitimierende Politik eine wesentlich breitere Basis für die nationale Identitätsbildung anbieten können als das Staat und Religion trennende Verständnis von Säkularismus, von dem sich die Regierungen leiten lassen. Dieses „Dilemma des Misstrauens“ zu überwinden ist der Schlüssel zum Zustandekommen einer gegen den IS gerichteten Solidarisierung.

- *Islamische Heterogenität*: Obgleich in Zentralasien die sunnitische Strömung des Islams vorherrscht, dürften einige spezifische Merkmale der regionalen Ausprägung des Islams nicht den Präferenzen des IS entsprechen. Der „traditionelle Islam“ Zentralasiens zeichnet sich durch einen „althergebrachte[n] rituelle[n] Komplex (des ‚Muslimseins‘) mit seinen Schreinbesuchen, Gebeten für die Ahnen usw.“¹⁶ aus. Die auf Ausgleich ausgerichtete hanafitische Rechtsschule¹⁷ des sunnitischen Islams dürfte nicht im Sinne der brutalen dschihadistischen Orientierung des IS sein, der auf einem von ihm definierten „reinen“ Konzept islamischer Praxis besteht. Als relativ einflussreich gelten auch die Scharia-orientierten sufistischen Bruderschaften, deren Meister noch immer ganze regionale und lokale Gemeinschaften um sich scharen und beeinflussen. Schließlich stößt der IS in der tadschikisch-afghanischen Grenzregion auf schiitische Ismailiten, deren heutiger Führer der Aga Khan ist. Den drei Richtungen ist ein gesellschaftlich ausgleichender Charakter eigen. In der Alltagspraxis lässt sich beobachten, dass die Grenzen und Beziehungen zwischen den Anhängern der verschiedenen Richtungen fließend sind und keineswegs antagonistisch sein müssen.

Zu diesen traditionellen Richtungen des Islams treten die salafistische Partei *Hizb ut-Tahrir* sowie die Bewegungen *Salafiyya*¹⁸ und *Tablighi*

16 Jürgen Paul, Zentralasien, Neue Fischer Weltgeschichte, Band 10, Frankfurt am Main 2012, S. 503.

17 Die hanafitische Rechtsschule geht zurück auf Abū Ḥanīfa (gest. 767). Sie ist hauptsächlich in der Türkei, in Zentralasien und auf dem indischen Subkontinent verbreitet. „Außer den [...] vier Rechtsgrundlagen Koran, *sunna* [Brauch, A.C.S.], *ijmā'* [Konsens der Rechtsgelehrten, A.C.S.] und *qiyās* [Analogieschluss, A.C.S.] erkennen die Hanafiten zwei weitere Rechtsfindungsmittel an: den in ihrer Schule von alters her gepflogenen *ra'ý*, die persönliche Mitteilung, sowie den *istihsān*, das für angemessenes Halten einer Lösung in Bezug auf die Gesellschaft.“ Bernd Radtke, Der sunnitische Islam, in: Werner Ende/Udo Steinbach (Hrsg.), Der Islam in der Gegenwart. Fünfte, aktualisierte und erweiterte Auflage, München 2005, S. 55-69, hier: S. 65.

18 Die *Salafiyya* ist eine Richtung des Reformislams, die „die ersten Muslime [...] zum Modell für eine neue muslim. Gemeinschaft erklärt. Damit ist nicht gemeint, dass das Leben der islam. Urgemeinschaft wiederhergestellt werden soll, vielmehr sei an den ‚Geist‘ dieser Muslime anzuknüpfen, um eine der Gegenwart angemessene Ordnung zu errichten. Die S. wurde zur Inspiration zahlreicher Reformisten und Fundamentalisten in der islam. Welt.“ Ralf Elger/Friederike Stolleis (Hrsg.), Kleines Islam-Lexikon, 5., aktualisierte und

*Jamaat*¹⁹ in den islamischen Gemeinden und den zumeist privaten Koranschulen in Konkurrenz. Diese von außen gesteuerten Organisationen gelten als die „Motor[en] des Fundamentalismus“,²⁰ die das autochthone religiöse Umfeld spalten und das Kräfteverhältnis zuungunsten der zentralasiatischen Geistlichkeit verändern. Das Eindringen zusätzlicher IS-Prediger würde die Situation weiter verschärfen. Für die autochthonen Geistlichen hätte das konkrete negative Folgen: Eingriffe in ihre Theologie, den Einfluss fremder Prediger, die Entfremdung ganzer Moscheen und religiöser Gemeinden, Einfluss- und Einkommensverluste. Insgesamt könnte sie dies dazu motivieren, sich der gegen den IS gerichteten Solidarisierung anzuschließen.

- *Der Kontrast zwischen zentralasiatischen Werten und dem Gesellschaftskonzept des IS:* In Zentralasien unterscheiden sich nicht nur die Muslime im Allgemeinen, sondern auch die Verfechter des politischen Islams vom „gängigen“ islamistischen Persönlichkeitstyp, wie er uns im Vorderen Orient begegnet. Die Unterschiede resultieren zumindest teilweise aus dem russisch-sowjetischen Bildungsweg, der die Menschen anders formte als diejenigen im Vorderen Orient. Zentralasiatische Islamisten sind mit europäischer Philosophie und Kultur, mit Rationalismus und Dialektik vertraut, was nicht nur bedeutet, dass sie Europa in der Bewertung sozialer Prozesse näher sind, sondern auch Gespräche und Verständigung erleichtert.

Die muslimischen Gemeinschaften Zentralasiens zeichnen sich durch Toleranz und Aufgeschlossenheit aus. Das belegt eine weltweit unter Muslimen durchgeführte vergleichende Studie.²¹ Für die Gruppe der zentralasiatischen Länder wurden in den Befragungen folgende Median-

erweiterte Auflage, München 2008, S. 284, auch unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/islam-lexikon/>.

19 *Tablighi Jamaat* („Missionsgemeinschaft“) ging in den 1930er Jahren aus der in Indien beheimateten und nach dem Ort Deoband benannten Deobandi-Bewegung hervor, die als sunnitische Erweckungsbewegung geschaffen wurde, „um die Muslime an die Pflicht zu erinnern, die Ge- und Verbote des Islams gewissenhaft zu befolgen“. Munir D. Ahmed, Indien, in: Ende/Steinbach (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 17), S. 319-336, hier: S. 335. Einer der einflussreichsten Prediger war der aus Zentralasien stammende Muhammad Rustamov (1892-1989), bekannt als Muhammadjon Hindustani. Er hatte in Deoband studiert, das Gedankengut der Deobandi-Bewegung nach Zentralasien importiert und dafür 15 Jahre in Sibirien im Gefängnis verbracht. Die Deobandi-Schule trug viel zur Wiederbelebung der Idee des Dschihad im 20. Jahrhundert bei. Vgl. Rainer Freitag-Wirminghaus, Russland, islamische Republiken des Kaukasus und Zentralasiens, in: Ende/Steinbach (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 17), S. 277-306, hier: S. 292. Die *Tablighi Jamaat*-Bewegung entsendet Freiwillige, die sich zur Missionierung (daher die Bezeichnung) in muslimischen Regionen weltweit zur Verfügung stellen. Vgl. Ahmed, a.a.O. (Anm. 19), S. 335.

20 Ahmed, a.a.O. (Anm. 19), S. 334.

21 Vgl. Pew Research Center, *The World's Muslims: Religion, Politics and Society*, Washington, 30. April 2013, unter: <http://www.pewforum.org/2013/04/30/the-worlds-muslims-religion-politics-society-overview>. Die Ländergruppe Zentralasien umfasst in dieser Studie die Länder Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, die Türkei und Usbekistan. Zu den Fragen nach der Einführung der Scharia als offizielles Recht, dem politischen Einfluss religiöser Führer und der Legitimität von Selbstmordattentaten wurden keine Befragungen in Usbekistan durchgeführt.

werte ermittelt: (1) Befürwortung der Einführung der Scharia als offizielles Recht: zwölf Prozent; (2) Befürwortung von Religionsfreiheit unter der Maßgabe, dass die Möglichkeiten für Andersgläubige, ihre Religion zu praktizieren, als sehr gut eingeschätzt werden: 92 Prozent; (3) Befürwortung des politischen Einflusses religiöser Führer: 28 Prozent; (4) Zustimmung zu der Aussage, dass es keinen Widerspruch zwischen Religion und einer modernen Gesellschaft gebe: 71 Prozent; (5) Befürwortung des Rechts von Frauen, sich von ihrem Mann scheiden zu lassen: 70 Prozent; (6) Zustimmung zum Recht der Frau auf Freiwilligkeit in der Frage der Verschleierung: 73 Prozent; (7) Zustimmung zu der Aussage, westliche Popkultur sei moralschädigend, unter denjenigen, die westliche Kultureinflüsse befürworten: 38 Prozent; (8) Zustimmung zu der Aussage, Spannungen zwischen mehr oder weniger gläubigen Muslimen seien ein gesellschaftliches Problem: sechs Prozent. Darüber hinaus halten in Kirgisistan 82, in Tadschikistan 85 und in Kasachstan 95 Prozent der Befragten Selbstmordattentate für nicht gerechtfertigt.

Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass sich in Zentralasien die säkulare Lebensweise der Sympathie beträchtlicher Bevölkerungsteile erfreut. Die Politisierung des Islams befindet sich noch in einem frühen Stadium, was die Möglichkeiten ihres Missbrauchs zur Verfolgung extremistischer Ziele vorläufig noch in Grenzen hält. In den politischen und intellektuellen Eliten ist der Atheismus noch weit verbreitet.

- *Akzeptanz Europas:* Mit Ausnahme Russlands sind die europäischen Länder gegenüber Zentralasien – anders als im Nahen und Mittleren Osten – frei von den Bürden einer Geschichte kolonialer Fremdherrschaft, künstlicher Grenzziehung²² und wirtschaftlicher Ausbeutung. Europa hat in Zentralasien keine Kriege geführt. Die zentralasiatischen Staaten sind in der OSZE gleichberechtigte Partner Europas. Insgesamt trifft das antiwestliche Feindbild des IS auf das europäisch-zentralasiatische Verhältnis nicht zu. Noch ist ein Zeitfenster offen um zu vermeiden, dass das Verhältnis Europas zum politischen Islam in Zentralasien in eine ähnliche Sackgasse wie im Nahen und Mittleren Osten gerät.

Schlussfolgerungen

Mögliche Folgen eines Vordringens des IS nach Zentralasien

1. Der IS würde nicht einfach als eine weitere extremistische Terrororganisation nach Zentralasien und in andere islamische Regionen des OSZE-Raums vordringen. Von den in Zentralasien bereits aktiven extremistischen Bewegungen unterscheidet er sich vielmehr durch eine ultrakonservative, gewaltorientierte, entmenschlichte und transnationale reli-

22 Eine Ausnahme bilden die Grenzen Afghanistans.

giös-politische Programmatik und das Ziel, bestehende Staaten in ein islamisches Kalifat zu integrieren.

Würde er dieses Ziel erreichen, würden die zentralasiatischen Staaten als selbstständige Subjekte von der eurasischen Landkarte verschwinden.

2. Der IS zeigt sich kompromisslos in allen Fragen des Verhältnisses zwischen Staat und Religion, moderner „westlicher“ Lebensweisen und des Säkularismus sowie damit verbundener Aspekte der Regierungsführung.²³ Ebenso kompromisslos steht er nationalen und religiösen Minderheiten sowie islamischen Strömungen gegenüber, die von seiner religiösen Doktrin abweichen. In Zentralasien würde dies konkret zur Konfrontation mit der in der Region tief verwurzelten islamischen hanafitischen Rechtsschule, den in Zentralasien einflussreichen Sufi-Orden, den schiitischen Ismailiten im Pamir sowie generell mit den traditionellen islamischen Eliten führen. Hinzu kommt in Zentralasien eine beträchtliche Anzahl nichtislamischer Glaubensgemeinschaften. Der IS stellt damit für die zentralasiatischen Gesellschaften eine Bedrohung ihrer religiösen und kulturellen Identität dar.
3. Bestrebungen des IS, sich mit politischen und militärischen Mitteln durchzusetzen, trügen in die innenpolitischen und interreligiösen Auseinandersetzungen in Zentralasien eine bisher unbekannt Schärfe, in deren Ergebnis sich das Kräfteverhältnis zwischen den säkularen Regierungen und den extremistischen islamistischen Bewegungen zugunsten Letzterer verändern würde. Der IS könnte mit seiner Kalifatsprogrammatik bereits in Zentralasien aktive salafistische Gruppierungen hinter sich bringen, die aus dem Untergrund ebenfalls das Kalifat propagieren und bereits über gesellschaftlichen Einfluss verfügen. Allerdings ist auch eine Konkurrenz zwischen diesen Gruppen und dem IS nicht auszuschließen.

Im Falle ihres Zusammenschlusses würden sie das Übergewicht nicht nur über gemäßigte, nationale und reformerische islamische Kräfte, sondern auch über den regierungstreuen „Religionsapparat“ gewinnen. Das säkulare Regierungslager geriete damit in die Defensive, da das Feld möglicher Kooperationspartner, die es für den Erhalt des National-

23 Beachtenswert ist in diesem Kontext, dass der Anführer des IS, Abu Bakr al-Baghdadi, explizit Koexistenz, Frieden und Säkularismus als Waffen der „ungläubigen Herrscher“ ächtet. Es geht ihm folglich nicht nur um den Feind Westen, sondern um „ungläubige Herrscher“ im Allgemeinen, denen er auch die säkularen Herrschaftsträger Zentralasiens zurechnen dürfte: „Die Muslime wurden besiegt, nachdem ihr Kalifat gestürzt war; anschließend verschwand auch ihr Staat. [...] Dies geschah, indem die Ungläubigen [...] verräterische Agenten als Herrscher einsetzten, die [...] betrügerische und wohlklingende Parolen verbreiteten wie Zivilisation, Frieden, Koexistenz, Freiheit, Demokratie, Säkularismus, Baathismus, Nationalismus und Vaterlandsliebe [...] Diese Herrscher bemühen sich weiterhin darum, die Muslime zu versklaven und sie mit diesen Parolen von ihrer Religion abzubringen [...]“ Zitiert nach: Steinberg, a.a.O. (Anm. 2), S. 16.

staats sowie das Zurückdrängen des IS-Einflusses benötigt, dadurch dramatisch eingeengt würde.

Damit könnte ein Kampf um die zukünftige – säkulare oder islamische – ordnungspolitische Orientierung im eurasischen Raum der OSZE entbrennen.

In dem Wissen um die allgemein volatile Situation vor allem in Tadschikistan und Kirgisistan²⁴ und auf das Ableben des usbekischen Präsidenten Islam Karimow wartend, kann der IS diesen Kampf mittels einer Taktik der schrittweisen Unterwanderung schüren und die Situation mit Hilfe subversiver militärischer „Nadelstiche“ in den kleineren zentralasiatischen Staaten verschärfen. Letzteres ist mit militärischen Mitteln nur bedingt zu verhindern, vor allem dann, wenn die Attacken aus dem eigenen Hinterland erfolgen.

Mobilisierung innerer Gegenkräfte

Die bisherige Analyse verdeutlicht, dass IS-Prävention zuallererst die Eindämmung innenpolitischer Spannungen erfordert. Die Abwägung zwischen Faktoren, die eine gegen den IS gerichtete gesellschaftliche Solidarisierung fördern, und den Faktoren, die den IS hemmen, führt zu der Schlussfolgerung, dass die Situation insgesamt nicht ungünstig ist:

1. *Bedrohung als Motivation*: Das vom IS ausgehende hohe Bedrohungspotenzial löst in weiten Teilen der Gesellschaft, die in dem Fall, dass der IS sich durchsetzt, zu den Verlierern gehören würden, Besorgnis aus: bei staatlichen und religiösen Eliten, in den urbanen säkularen Schichten, in der Zivilgesellschaft sowie in der säkularen und in der national orientierten islamischen Opposition.
Europas Motivation leitet sich her aus dem Interesse am Erhalt der Sicherheit und der Stabilität des eurasischen Raums, aus wirtschaftlichen Aspekten und aus dem Wunsch nach Aufrechterhaltung der strategischen Ost-West- und Nord-Süd-Brückenfunktion Zentralasiens sowie der kaspischen und der kaukasischen Region. In diesen Fragen kann von einer weitgehenden Übereinstimmung mit den regionalen Akteuren ausgegangen werden.
2. *Das Zusammenbringen potenzieller Verlierer*: Vor diesem Hintergrund übereinstimmender oder sich ähnelnder Motivationen lokaler, regionaler und internationaler Akteure zu einer gemeinsamen IS-Prävention eröff-

24 Im *Fragile State Index 2015* der NGO *Fund for Peace* hält Tadschikistan mit 83,4 (von maximal 120) Punkten Rang 57 (von 178 Staaten), Kirgisistan belegt mit 82,2 Punkten Rang 62. (Als fragilster Staat liegt der Südsudan mit 114,5 Punkten auf Rang 1, Finnland belegt mit 17,8 Punkten Platz 178.) Siehe: Fund for Peace, *Fragile States Index 2015*, unter: <http://fsi.fundforpeace.org>. Als wichtigste Indikatoren wurden herangezogen: massive Bevölkerungsbewegungen (Flüchtlinge und Binnenvertriebene), ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung, Armut, Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit.

nen sich möglicherweise erstmals Möglichkeiten, säkulare staatliche, religiöse und andere zivilgesellschaftliche Kräfte (u.a. wichtige ethnische Minderheiten) in einer „Zweckkoalition“ zusammenzubringen. Gemeinsame Ziele sollten sich darauf konzentrieren, die Nationalstaaten und nationale Identitäten vor einem „Kalifat“ zu bewahren, gesellschaftlichen Zusammenhalt herzustellen und gemeinsam ein Gegengewicht zu extremistischen Orientierungen zu schaffen.

3. *„Zweckkoalitionen“*: Für den Einstieg in eine solche Zweckkoalition ist es zunächst unerlässlich, interne Widersprüche zu überbrücken. Zunächst geht es um ein Minimalprogramm auf der Grundlage des gemeinsamen Interesses an einer IS-Prävention. Wichtig ist dabei insbesondere die Kontaktaufnahme zwischen den säkularen Regierungen, islamischen Eliten, Würdenträgern aller religiösen Richtungen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Auf der Seite des politischen Islams sollte mit dessen national und demokratisch orientierten Segmenten begonnen werden. Ein aktuelles Beispiel hierfür wäre ein Beschluss der tadschikischen Regierung, das Verbot der PIWT rückgängig zu machen. Hier könnten Vermittlungsbemühungen Dritter erforderlich werden.
4. *Bewusster Aufbau von gesellschaftlicher Solidarität*: Ein Prozess der oben skizzierten Art läuft seinem Wesen nach auf eine erste „Übung“ der zentralasiatischen Regierungen und Zivilgesellschaften im gemeinsamen Umgang mit längerfristig destabilisierenden gesellschaftlichen Konfliktfaktoren hinaus. Dass dabei die Abwehr des IS als Triebkraft wirkt, ist keineswegs zweitrangig, denn sie erfordert und rechtfertigt ein auf Solidarität gegründetes eurasisches Zusammenwirken. Die politische IS-Prävention darf daher nicht allein dem Gutdünken der zentralasiatischen Regierungen überlassen werden, sie funktioniert aber auch nicht ohne sie. Für das Zusammenwirken muss also eine mehr oder weniger bindende Klammer geschaffen werden. Es erscheint als wenig wahrscheinlich, dass die zentralasiatischen Regierungen ein Solidaritätsangebot ihrer europäischen OSZE-Partner ausschlagen würden.

Fazit

Politische Strategien und Spielräume für die IS-Prävention in Zentralasien zu erschließen, erscheint möglich. Wenn die wichtigsten Ressourcen für die Prävention mit friedlichen Mitteln die Interessen und Motive innerer Akteure sind, dann zeigt das hier dargestellte Verhältnis zwischen den IS begünstigenden und ihn begrenzenden Faktoren, dass die Balance zugunsten Letzterer verschoben werden könnte. Das aber wird nicht automatisch geschehen. Manch ein ob seiner persönlichen Situation zorniger Muslim könnte den IS unterstützen, ohne seine Ziele zu durchschauen. Obendrein wird sein gravierendstes Ärgnis, die sozialen Defizite, weiter bestehen, da die meisten Re-

gierungen nicht in der Lage sind, dieses kurzfristig aus der Welt zu schaffen. Diesen mehr oder weniger objektiven Sachverhalt gilt es zu kompensieren, indem vordergründig subjektiv verschuldete innere Konflikte, die von den Beteiligten selbst gelöst werden könnten, überwunden werden. Einerseits ist das der Unfriede über die repressive Religionspolitik der Regierungen, andererseits sind dies erhebliche Defizite bei der Modernisierung des Islams mit Blick auf die Erfordernisse der Formung und Stabilisierung der jungen Staaten.

Religionsfreiheit zu gewährleisten, die Einmischung des Staates in innere Angelegenheiten des Islams einzustellen sowie einen Modus Vivendi zwischen den säkularen Herrschaftsträgern und denjenigen politischen Vertretern des Islams, die sich zum Nationalstaat bekennen, zu finden: Das scheint jetzt die notwendige – und bei gutem Willen auch mögliche – Marschrichtung zu sein.

Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan

Einführung

Ethnischer Nationalismus spielte in vielen der Tragödien, die sich in den 1990er Jahren in der Balkanregion zutrugen, eine entscheidende Rolle. Von Politikern der Region wurde er häufig als Instrument dafür benutzt, ihre Macht zu vergrößern. Und obwohl sich alle Balkanstaaten zu demokratischen und an der EU orientierten Reformen zu bekennen scheinen, sind Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und eine nationalistische Rhetorik unter den politischen Eliten auch heute noch ein Merkmal der Politik in der Region. Im folgenden Beitrag soll gezeigt werden, dass die Bedrohung durch Nationalismus und Instabilität in jüngster Vergangenheit von Politikern der Westbalkanländer internationalen Organisationen gegenüber instrumentalisiert wurde, um ihren Einfluss in den Beitrittsverhandlungen zu erhöhen. Insbesondere die Gefahr des Nationalismus wurde zuletzt immer wieder dazu benutzt, den Druck auf die Europäische Union zu verstärken, damit sie den Integrationsprozess beschleunigt; sie steht daher im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags. Dabei soll die Logik hinter dieser Rhetorik erläutert und der Frage nachgegangen werden, ob ein Zusammenhang zwischen dem Mangel an sichtbaren Fortschritten bei der Aufnahme in die EU und den erhöhten Spannungen zwischen ethnischen Gruppen sowie den Gefahren für die Stabilität in der Region bestehen könnte. Dazu werden beispielhaft Erklärungen von offizieller Seite sowie Äußerungen in den Medien untersucht und zu ihrer möglichen Erklärung Studien zum Nationalismus und zur EU-Integration herangezogen. Der Beitrag wirft zudem die Frage auf, wie die Fähigkeit der EU, einen Wandel in der Region herbeizuführen, aufrechterhalten werden kann.

Der Nationalismus im Westbalkan seit den 1990er Jahren

Nachdem in den 1990er Jahren eine Politik, die Nationalismus und eine auf ethnischer Zugehörigkeit beruhende Einheit propagierte, zu einer Serie von Kriegen und bewaffneten Auseinandersetzungen geführt hatte, standen die Westbalkanländer vor der Aufgabe, staatsbürgerliche nationale Identitäten auf der Grundlage der internationalen Normen der Demokratie, der Menschenrechte und der freien Marktwirtschaft aufzubauen. Alle Länder der Region haben sich dafür entschieden, dies innerhalb des politischen und wirt-

schaftlichen Rahmens zu tun, den internationale Organisationen wie die EU, die OSZE, die NATO und die VN zur Verfügung stellen.

Die internationalen Organisationen haben ethnisch bedingte Spannungen und aggressiven Nationalismus als Bedrohungen der Demokratie und der internationalen Sicherheit identifiziert. Sie führen daher Maßnahmen durch, die darauf abzielen, sich abzeichnende Konflikte frühzeitig zu bearbeiten, die Leistungsfähigkeit relevanter Institutionen zu stärken und die Einhaltung demokratischer Werte zu befördern, um dadurch langfristig Konflikte zu verhüten. So ist beispielsweise die OSZE im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln, insbesondere in Gestalt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, aktiv. Sie befasst sich darüber hinaus mit Kapazitäts- und Institutionenaufbau und bietet Aus- und Weiterbildungslehrgänge sowie Rechtsberatung an. Als Gegenleistung für die Einhaltung der mit der EU-Integration und der EU-Mitgliedschaft verbundenen Versprechen verlangt die EU von den Bewerberländern Verbesserungen bei den Minderheitenrechten und gutnachbarschaftliche Beziehungen entsprechend dem EU-*Acquis* sowie wirtschaftliche und politische Reformen. Wie unten noch weiter ausgeführt wird, hat dies den Politikern der Mitte die Argumente für eine politische Agenda geliefert, die von den Prioritäten einer EU-Integration bestimmt ist. Die politischen Eliten haben ihr Engagement für die Durchführung von Reformen zur Erfüllung der Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft unter Beweis gestellt und sich öffentlich zugunsten der EU ausgesprochen. Kroatien wurde 2013 Mitglied der Europäischen Union. Die EU hat Beitrittsverhandlungen mit Serbien und Montenegro eröffnet und Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien haben den Status eines Beitrittskandidaten erhalten. Bosnien und Herzegowina und das Kosovo sind nach wie vor potenzielle Kandidaten.

Dennoch gibt es in der Region noch immer Spannungen zwischen ethnischen Gruppen. In Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo wurden die ethnischen Trennlinien mittels eines Systems zur Teilung der Macht zwischen ethnischen Gruppen institutionalisiert. Serbien erkennt das Kosovo, dessen Bevölkerung mehrheitlich aus ethnischen Albanern besteht, nicht als unabhängigen Staat an. Manchmal flammt erneut ethno-politische Gewalt auf, vor allem in den nördlichen Teilen des Kosovo und jüngst auch in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Am 9. Mai 2015 kam es in der Kleinstadt Kumanovo zu Zusammenstößen zwischen militanten ethnischen Albanern und der mazedonischen Polizei, bei denen 22 Menschen getötet und Dutzende verletzt wurden. In den letzten Jahren hat nationalistische Rhetorik in der politischen Debatte wieder zunehmend an Bedeutung gewonnen. In einigen Fällen bezieht sie sich auf innerstaatliche Spaltungen zwischen ethnischen Gruppen, in anderen beeinflusst Ethnopolitik aber auch die Festlegung außenpolitischer Prioritäten und die regionalen Beziehungen.

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Die politische Landschaft in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist immer noch entlang ethnischer Grenzen gespalten, und politische Parteien vertreten nach wie vor die Interessen ihrer eigenen ethnischen Gruppe. Seit 2001 regelt das Rahmenabkommen von Ohrid die Beziehungen zwischen den Ethnien. Dank des Abkommens hat das Land bei der Durchführung von Reformen und bei der Integration seiner ethnisch albanischen Gemeinde Fortschritte gemacht, die sich jedoch seit 2008 deutlich verlangsamt haben. Damals blockierte Griechenland die weitere NATO- und EU-Integration des Landes aufgrund des Streits zwischen beiden Ländern über den Namen „Mazedonien“. Seitdem haben sich die Beziehungen zwischen ethnischen Mazedoniern und Albanern verschlechtert. Der Nationalismus nimmt zu, und die demokratischen Reformen sind ins Stocken geraten.¹ Albanische Politiker fordern die vollständige Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens, was auch eine der Bedingungen für die Mitgliedschaft in der EU ist. Die *Nation-building*-Strategie von Ministerpräsident Nikola Gruevski wird dafür kritisiert, dass sie die Mazedonier auf Kosten der ethnischen Minderheiten privilegiere.² Ein kürzlich aufgedeckter Abhörskandal brachte zutage, dass unter Politikern Korruption, Kriminalität und antialbanische Einstellungen weit verbreitet sind. Nach dem Vorfall in Kumanovo kamen Verschwörungstheorien auf, die behaupteten, die Regierung habe die Auseinandersetzungen inszeniert, um von dem Abhörskandal abzulenken und die Aufmerksamkeit auf ethnopolitische Fragen zu lenken.³

Albanien

Anstatt sich um ethnische Trennlinien im eigenen Land Gedanken zu machen, setzen sich albanische Politiker vernehmbar für die Interessen ethnischer Albaner im Ausland ein. Seit 2012 haben nationalistische Töne in der albanischen Politik zugenommen.⁴ Der frühere Ministerpräsident Sali Berisha hat mehrfach auf die Einheit der ethnischen Albaner in der Region hingewie-

-
- 1 Vgl. Balkans in Europe Policy Advisory Group, *The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement*, Mai 2014.
 - 2 Vgl. Kester Eddy, *Macedonia: recreating history through Skopje 2014 urban renewal project*, in: *Financial Times*, 12. September 2015, unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/646c0e0c-13bd-11e3-9289-00144feabdc0.html>; Simonida Kacarska, *The EU in Macedonian Party Politics – consolidating and dividing*, in: Corina Stratulat (Hrsg.), *EU integration and Party Politics in the Balkans*, EPC Issue Paper 77, European Policy Centre, 2014.
 - 3 Vgl. International Crisis Group, *Macedonia: Defusing the Bombs*, Crisis Group Europe Briefing 75, Skopje/Brüssel, 9. Juli 2015.
 - 4 Vgl. Alba Çela/Joana Kosho, *The state of Albanian Democracy at the eve of 2013 General elections*, Tirana 2013, unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/albanien/10055.pdf>; Freedom House, *Nations in Transit 2014*, Albania, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/albania>.

sen.⁵ Auf der politischen Bühne erschienen zwei nationalistische Parteien: die Allianz Rot und Schwarz, die für die Vereinigung der ethnischen Albaner eintritt, sowie die Partei für Gerechtigkeit, Integration und Einheit, die die Interessen der Çamen, die bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges in Griechenland lebten, und anderer ethnisch albanischer Gruppen vertritt. Auch wenn einige Parteien sich während des Wahlkampfs weiterhin einer solchen Rhetorik bedienten, nahm sie 2013 insgesamt ab, als die von der Sozialistischen Partei geführte Koalition unter Ministerpräsident Edi Rama die Regierungsgeschäfte übernahm.⁶ Allerdings hat Ramas Regierung mehrfach Albanien enge Verbindungen mit dem Kosovo betont. Im März 2015 kamen die Regierungen Albanien und des Kosovo in Tirana zu einem Treffen unter dem Motto „Ein Land, ein Volk, ein Traum“ zusammen. Während des Treffens wurden Bilder der miteinander verschmelzenden albanischen und kosovarischen Flaggen gezeigt. Die beiden Regierungen unterzeichneten elf Abkommen über eine Zusammenarbeit u.a. in den Bereichen Sicherheit, Grenzsicherung und Bildung, auch wenn diese Abkommen wohl eher symbolisch als substantiell waren.⁷

Die Idee eines „Großalbanien“, die Vorstellung von einem einzigen Land, in dem alle Albaner der Region vereint sind, wird von einem großen Teil der Bevölkerung unterstützt. In einer Umfrage aus dem Jahr 2013 gaben 55 Prozent der Befragten an, dass sie in einem Referendum für eine Vereinigung Albanien mit dem Kosovo stimmen würden.⁸ Darüber kam es im Oktober 2014 zu einer hitzigen Auseinandersetzung, als während eines Fußballspiels zwischen Albanien und Serbien eine Drohne mit dem Symbol „Großalbanien“ ins Stadion flog. Am Tag nach dem Spiel wurden mehrere kleine albanische Geschäfte im Norden Serbiens angegriffen, und die albanische Botschaft in Podgorica wurde mutwillig beschädigt.⁹

Die Gefahr des Nationalismus bei den Verhandlungen mit internationalen Organisationen

Bedrohungen durch Nationalismus, zunehmende Spannungen und Instabilität wurden in den Verhandlungen der Westbalkanländer mit internationalen Organisationen bereits mehrfach als Argument instrumentalisiert. Bisher be-

5 Cf. Dušan Reljić, Die „albanische Frage“ nach der Wende in Tirana, Berlin, 3. Juli 2013, unter: <https://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/die-albanische-frage-nach-der-wende-in-tirana.html>; Benet Koleka, Albanian leaders fan flames of nationalism, unnerving West, Reuters, 16. April 2013, unter: <http://www.reuters.com/article/2013/04/16/us-albania-election-nationalism-idUSBRE93F0WJ20130416>.

6 Vgl. Freedom House, a.a.O. (Anm.4).

7 Vgl. Gjergj Erebara, Albania's Nationalist Show: All Bark and no Bite, in: Balkan Insight, 25. März 2015, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/blog/albania-s-nationalist-show-all-bark-and-no-bite>.

8 Vgl. Çela/Kosho, a.a.O. (Anm. 4), S. 41

9 Vgl. Euronews, 17. Oktober 2014, Albania-Serbia nationalist tensions rise, unter: <http://www.euronews.com/2014/10/17/albania-serbia-nationalist-tensions-rise>.

schränkte sich dies auf Verhandlungen mit der EU und der NATO über eine potenzielle Mitgliedschaft in diesen Organisationen. Politiker und Politikwissenschaftler warnen davor, dass es zum Wiederaufleben nationalistischer Einstellungen in der Region sowie zu einer Radikalisierung und letztlich zum Wiederaufflammen ethnischer Konflikte beitragen könnte, wenn die Integration in die EU nicht beschleunigt wird.¹⁰ So weisen Politiker z.B. darauf hin, dass die ethnischen Spannungen und der ins Stocken geratene Demokratisierungsprozess in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien die Folge der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und ihrer daraus resultierenden Passivität in Bezug auf den Reformprozess des Landes seien. Während des *Vienna Business Forum* im Mai 2015 argumentierten die sechs Ministerpräsidenten aus dem Westbalkan mehrheitlich ganz ähnlich. Montenegros Ministerpräsident Milo Đukanović betonte die Wichtigkeit der euroatlantischen Integration zur Gewährleistung der Stabilität in der Region. Mit dem Hinweis auf den Vorfall in Kumanovo und die Situation in Bosnien und Herzegowina unterstrich Đukanović, dass größere Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft notwendig sei, um eine weitere Zunahme der Spannungen und andere negative Konsequenzen zu verhindern.¹¹

Der albanische Ministerpräsident Rama ist einer der entschiedensten Befürworter einer beschleunigten EU-Integration als Gegenmittel gegen den zunehmenden Nationalismus. Im April 2015 erklärte er öffentlich in einem Fernsehinterview, dass „die Vereinigung der Albaner aus Albanien und aus dem Kosovo [...] unausweichlich und unstrittig“ sei.¹² Rama zufolge kann die Vereinigung auf zweierlei Weise vor sich gehen: „im Kontext der EU als ein natürlicher Prozess, der für alle nachvollziehbar ist“, oder „als Reaktion auf europäische Blindheit oder Faulheit“,¹³ was Albanien und das Kosovo möglicherweise dazu zwingen würde, „sich auf traditionelle Weise zu vereinigen“.¹⁴ Der stellvertretende Ministerpräsident des Kosovo, Hashim Thaçi, kommentierte Ramas Äußerung mit den Worten, eine solche „traditionelle Vereinigung“ könnte als Resultat der Isolation des Kosovo durch die EU zur

10 Siehe z.B. Neil Buckley, Membership: Currency crisis exacerbates „enlargement fatigue“, in: *Financial Times*, 8. Mai 2012, unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c727f85c-92c8-11e1-b6e2-00144feab49a.html>; Dušan Reljić, a.a.O. (Anm. 5); Otto Schily, If the EU reneges on Balkan enlargement it's at its own peril, *Europe's World*, 1. Oktober 2009, unter: <http://europesworld.org/2009/10/01/if-the-eu-reneges-on-balkan-enlargement-its-at-its-own-peril>.

11 Vgl. Government of Montenegro, Tirana: Prime Minister Milo Đukanović attends 2015 Vienna Business Forum, 28. Mai 2015, unter: <http://www.gov.me/en/News/149444/Tirana-Prime-Minister-Milo-jukanovic-attends-2015-Vienna-Business-Forum.html>.

12 Zitiert nach: Fatos Bytyci/Matt Robinson, Albania and Kosovo to unite, inside EU or not – Albanian PM, *Reuters*, 7. April 2015, unter: <http://uk.reuters.com/article/uk-albania-kosovo-unification-idUKKBN0MY19320150407>.

13 Zitiert nach: ebenda.

14 Zitiert nach: Maja Poznatov, „Greater Albania“ statement awakens old ghosts in Balkans, *EurActive*, 10. April 2015, unter: <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/greater-albania-statement-awakens-old-ghosts-balkans-313685>.

Realität werden, und drängte auf eine schnellere NATO- und EU-Integration.¹⁵

Bislang wurden diese erst kürzlich gemachten Äußerungen kaum eingehend analysiert. Einige *Think-Tanks* und auch einige Medien sehen in Ramas Äußerungen vom April jedoch den Versuch, die EU zu schnelleren Beitrittsverhandlungen zu zwingen.¹⁶ Die Reaktion der EU lässt diesen Eindruck möglicherweise noch plausibler erscheinen: Sie wies darauf hin, dass sich die Westbalkanländer der EU in ihrem eigenen Tempo annähern, dass zu ihrer Verpflichtung auf die Prinzipien der EU auch die regionale Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen gehören und dass derartige Äußerungen inakzeptabel seien.¹⁷ Serbien betrachtete Ramas Feststellung als Provokation und das serbische Außenministerium ließ verlauten, dass eine solche Bemerkung den bilateralen Beziehungen zwischen Albanien und Serbien schade und der regionalen Stabilität abträglich sei.¹⁸ Obwohl Rama später erklärte, seine Äußerung habe seine persönliche Meinung wiedergegeben und sei nicht als Provokation gemeint gewesen, hatte er damit dennoch die Unterstützung Albaniens für das Kosovo und die Spannungen zwischen Albanien und Serbien bekräftigt.

Hier zeigen sich Parallelen zu den Drohungen einzelner Mitgliedstaaten, die Mitgliedschaft von Nachbarländern in internationalen Organisationen zu blockieren, solange Angehörige der eigenen Ethnie im Ausland nicht besser behandelt werden. Nach dem Vorfall in Kumanovo erklärte Rama, dass die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien nicht Mitglied der NATO werden könne, solange sie die Implementierung des Abkommens von Ohrid nicht gewährleiste; hierauf hätten sich alle NATO-Mitgliedstaaten auf dem Gipfel in Wales geeinigt.¹⁹ Albanien ist gleichzeitig vehementer Befürworter einer Mitgliedschaft des Kosovo in der NATO und in der EU. Serbien wiederum hat sich nachdrücklich gegen den Beitritt des Kosovo zur OSZE ausgesprochen, mit dem Argument, dass eine Mitgliedschaft des Kosovo die Arbeit der OSZE im Kosovo und in der Region erschweren und das Thema Serbien-

15 Vgl. ebenda.

16 Vgl. Adelina Marini, *Western Balkans Are Beginning To Put New Conditions to EU*, euinside, 9. April 2015, unter: <http://www.euinside.eu/en/news/albania-kosovo-serbia-tensions>; Fedja Pavlovic, *The greater, broken Albania*, euobserver, 17. April 2015, unter: <https://euobserver.com/opinion/128340>; Stratfor Global Intelligence, *Albania and Serbia Are at Odds Again*, 10. April 2015, unter: <https://www.stratfor.com/analysis/albania-and-serbia-are-odds-again>.

17 Vgl. Top Channel, BE: *E ardhmja e Ballkanit, në Evropë* [EU: Die Zukunft des Balkans, in Europa], 8. Mai 2015, unter: <https://www.youtube.com/watch?v=MXVcbFIHBK8>.

18 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Reaction of the Ministry of Foreign Affairs regarding the statement of the Prime Minister of Albania, Edi Rama*, 9. April 2015, unter: <http://www.mfa.gov.rs/en/press-service/statements/14046-reaction-of-the-ministry-of-foreign-affairs-regarding-the-statement-of-the-prime-minister-of-albania-edi-rama>.

19 Vgl. Prime Minister's Office, *The word „terrorism“ cannot be tolerated in relation to the tragedy of Kumanovo*, 20. Mai 2015, unter: <http://www.kryeministria.al/en/newsroom/speeches/the-word-quot-terrorism-quot-cannot-be-tolerated-in-relation-to-the-tragedy-of-kumanovo>.

Kosovo wieder in den Mittelpunkt der Organisation rücken würde.²⁰ All dies macht deutlich, welchen hohen Stellenwert die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen auf der politischen Agenda aller Westbalkanländer hat.

Die Logik hinter dem Konflikt zwischen Nationalismus einerseits und Westorientierung bzw. EU-Integration andererseits

Um die Logik hinter den oben skizzierten Warnungen von Politikern aus dem Westbalkan besser zu verstehen, empfiehlt es sich zunächst zu untersuchen, welche Faktoren dem in den Gesellschaften vorhandenen Nationalismus zugrundeliegen und wie Nationalismus als Instrument zum Aufbau oder zur Verfestigung politischer Macht eingesetzt wird. Anschließend wird versucht Erklärungen dafür zu finden, warum sowohl politische Eliten als auch Bürger die EU-Integration ebenso unterstützen wie die Etablierung einer bürgerlichen politischen Kultur und Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern, die nicht auf ethnischen, sondern auf staatsbürgerlichen Faktoren beruht.

David Brown zufolge entsteht ethno-kultureller Nationalismus als Reaktion auf fehlende staatliche Legitimität.²¹ Die wahrgenommene soziale Ungerechtigkeit und mangelndes Vertrauen in staatliche Behörden können das Zugehörigkeitsgefühl zu einer ethnischen Gruppe verstärken. Ganz ähnlich argumentiert George Schöpflin, dass eine übertriebene Fokussierung auf Ethnizität von schwachen staatlichen Kapazitäten und einer schwachen Zivilgesellschaft herrühren könne.²² Ausgehend von der Annahme, dass herrschende Eliten ihre einheimische Machtbasis erhalten wollen, bietet sich das gezielte Ansprechen der Interessen der Mitglieder einer Gruppe als ein effektives Mittel zu diesem Zweck an, zumindest sofern diese Interessen mit ihren eigenen Machtinteressen zusammenfallen. Politiker sind also möglicherweise eher geneigt, sich einer nationalistischen Rhetorik, Symbolik und nationaler Mythen zu bedienen, wenn sie glauben, damit Unterstützung gewinnen und ihre Macht erhalten zu können. Sie können auch versuchen, den Schwerpunkt der politischen Debatte von solchen Bereichen, in denen die herrschenden Eliten möglicherweise Eigeninteressen haben, wie z.B. wirtschaftliche und politische Machtstrukturen, auf andere Themen zu lenken und an nationalistische Gefühle zu appellieren, die auf einer gemeinsamen Gruppenidentität beruhen.²³

20 Vgl. International Radio Serbia, Dačić: Albania must respect OSCE principles instead of worrying about Kosovo, 19. Februar 2015, unter: <http://voiceofserbia.org/content/dačić-albania-must-respect-osce-principles-instead-worrying-about-kosovo>.

21 Vgl. David Brown, *Contemporary Nationalism – Civic, Ethnocultural & Multicultural Politics*, London 2000, S.43-44.

22 Vgl. George Schöpflin, *Nations, Identity, Power*, London 2000, S.42-46.

23 Vgl. V.P. Gagnon, Jr., *Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia*, in: *International Security* 3/1994-95, S.130-166, hier: S. 135-136.

Die Präsenz internationaler Organisationen im Westbalkan während der 2000er Jahre hat dazu beigetragen, dass sich die öffentliche Unterstützung zugunsten gemäßiger und prowestlicher Parteien in der Mitte des politischen Spektrums und zulasten nationalistischer Parteien und auf den eigenen Vorteil bedachter Politiker verlagert hat. Internationale Organisationen konnten stets Druck ausüben, indem sie auf die Vorteile von Reformen hinwiesen, wie etwa erhöhte Sicherheit und bessere wirtschaftliche Bedingungen. Vor allem die EU war in dieser Hinsicht erfolgreich, da sie Politikern überzeugende Argumente für eine EU-Mitgliedschaft lieferte, die sie ihren Wählern präsentieren können, darunter ein höherer Lebensstandard (durch bessere Wirtschaftsleistung, Dienstleistungsstandards und den Schutz von Rechten) und die Möglichkeit, in andere Länder zu reisen und auch dort zu arbeiten.²⁴

Die Vorteile, die sich daraus ergaben, dass man öffentliche Unterstützung durch eine nationalistische politische Rhetorik gewinnen konnte, wurden dadurch wettgemacht. Der politische Wille, sich weiterhin für die von internationalen Organisationen vorgeschlagenen Reformen und den Prozess der EU-Integration einzusetzen, geht also zum Teil auf die öffentliche Zustimmung zur EU zurück. Politiker haben nicht nur dadurch an öffentlichem Zuspruch gewonnen, dass sie die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft aufzeigten, sondern auch dadurch, dass sie konkrete Veränderungen und Reformen in unterschiedlichen Bereichen – von der Infrastruktur bis zur Stärkung der Institutionen und der Marktwirtschaft – durchführten. Zudem haben die Reformen die politischen und wirtschaftlichen Systeme effizienter, transparenter und leistungsabhängiger gemacht. Dadurch wurde es für Politiker zunehmend schwerer, auf den eigenen Vorteil abzielende oder nepotistische Agenden voranzutreiben. Die EU diente auch als Garant für die Legitimität der einheimischen Politiker. Indem sie darauf bestand, dass Reformen im Einklang mit den Regeln und Prinzipien der EU durchgeführt werden, hat die EU der Öffentlichkeit signalisiert, dass Politiker von internationalen Organisationen auch zur Rechenschaft gezogen werden. Dies trug dazu bei, das geringe Vertrauen der Öffentlichkeit in die eigenen Politiker in den Ländern des Westbalkans zu steigern.

Der Zusammenhang zwischen einer Verlangsamung des EU-Integrationsprozesses und Nationalismus

Politiker aus den Westbalkanländern warnen häufig, dass der öffentliche Zuspruch zur EU abnehme, falls die Aussicht auf weitere Vorteile durch eine baldige EU-Integration schwinden sollte. Ein Beispiel hierfür ist die Visa-freiheit für Bürger aus dem Kosovo. Die Regierung des Kosovo ist der An-

24 Vgl. Milada Anna Vachudova, *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*, EUI Working Papers, San Domenico (FI) 2001, S. 5.

sicht, dass die in den Gesprächen mit der EU über eine Liberalisierung der Visabestimmungen gestellten Bedingungen bereits erfüllt seien.²⁵ In demselben Interview, in dem Rama eine Vereinigung zwischen Albanien und dem Kosovo in Aussicht stellte, merkte er auch an, es sei „eine Schande für die EU, dass der Visa-Liberalisierungsprozess für kosovarische Bürger nicht abgeschlossen wurde“.²⁶

Darüber hinaus wird davor gewarnt, dass die wirtschaftlichen und politischen Reformen ohne die EU als treibende Kraft zum Stillstand kommen könnten und anhaltende Ineffizienz, fortgesetzte Gelegenheiten zum Systemmissbrauch, fehlende Investitionen aus dem Ausland und ein im Vergleich zu EU-Mitgliedstaaten weiterhin niedriger Lebensstandard die Folge wären. Mitunter wird auch das Argument vorgebracht, dass die gegenwärtige politische Krise und die Stagnation im Reformprozess in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch die Passivität der EU dem Land gegenüber noch verschärft worden sei.²⁷ Angesichts der Logik einer Wahl zwischen einer nationalistischen oder einer westlichen bzw. EU-orientierten Agenda könnten die genannten Faktoren auf lange Sicht theoretisch dazu führen, dass die Bevölkerung für die Argumente nationalistischer Politiker zunehmend empfänglich wird, und gleichzeitig die Politiker dazu verleiten, sich den Unmut ihrer Wählerschaft für populistische und nationalistische Agenden zunutze zu machen.

Die Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten sind asymmetrisch. *Ceteris paribus* sind die Vorteile eines EU-Beitritts für die beitretenden Länder größer als für die jetzigen EU-Mitgliedstaaten.²⁸ Deswegen sind die von der EU festgesetzten Bedingungen für die Beitrittsländer praktisch nicht verhandelbar. Um im Prozess der EU-Integration weiterzukommen, müssen die Beitrittskandidaten bereit sein, die wechselnden Forderungen der EU sowie lange Übergangsphasen zu akzeptieren. Sie müssen auch dazu bereit sein, Reformen durchzuführen, die in einigen Fällen schwierig zu realisieren oder bei bestimmten Gruppen unbeliebt sein könnten. Ein Beispiel hierfür ist Albanien's Reform des Justizsystems. Die Funktionsweise des jetzigen Systems wird durch Politisierung, eine begrenzte Rechenschaftspflicht, ungenügende Ressourcen, Arbeitsrückstände und Korruption beeinträchtigt,²⁹

25 Vgl. Republic of Kosovo, Ministry of Foreign Affairs, The Kosovo delegation is seeking the support from EP regarding visa liberalization, Brüssel, 18. November 2015, unter: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,217,2945>.

26 Zitiert nach: Poznatov, a.a.O. (Anm. 14).

27 Vgl. z.B. Naser Pajaziti, Parties in FYROM: The agreement for the solution of the crisis is still undefined, Independent Balkan News Agency, 4. Juni 2015, unter: <http://www.balkaneu.com/parties-fyrom-agreement-solution-crisis-undefined/#sthash.rGsfh6kZ.dpuf>.

28 Vgl. Andrew Moravcsik/Milada Anna Vachudova, National Interests, State Power, and EU Enlargement, in: East European Politics and Societies 1/2003, S. 42-57, hier: S. 46.

29 Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Albania, 2014 Progress Report, SWD(2014) 304 final, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges {2014-2015, COM(2014) 700 final}, Brüssel, 8. Oktober 2014, S. 11.

was einem Missbrauch des Systems Vorschub leistet. Zu befürchtende negative Konsequenzen für diejenigen, die ein Eigeninteresse am bestehenden System haben, können dazu führen, dass Veränderungen nur widerwillig akzeptiert werden, was wiederum erhebliche Verzögerungen im EU-Integrationsprozess zur Folge haben könnte.

Die wirtschaftlichen Vorteile einer Integration der Westbalkanländer in die EU sind für die jetzigen Mitglieder zwar gering, wichtigstes Ziel der EU-Erweiterung und der EU-Nachbarschaftspolitik ist es jedoch, die Stabilität und eine friedliche Entwicklung innerhalb der EU und in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu gewährleisten.³⁰ Mit ihren Warnungen vor einem möglichen Wiedererstarben des Nationalismus und wachsender Instabilität versuchen Politiker in den Westbalkanländern die Dynamik der Beziehungen ihrer Länder mit der EU zu verändern. Sie heben vor allem die potenziellen Sicherheitsrisiken hervor, die entstehen könnten, wenn der Prozess der EU-Integration nicht beschleunigt wird, und stellen dabei auch einen direkten Zusammenhang mit den jüngsten Konflikten zwischen ethnischen Gruppen und der nationalistischen Rhetorik einiger Politiker her.

Die Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft müssen glaubwürdig sein, damit die EU durch ihre Erweiterungspolitik auf Beitrittskandidaten Einfluss nehmen kann. Das heißt: Wenn die Aufnahmekriterien erfüllt sind, muss ein Kandidat auch aufgenommen werden.³¹ Die Drohungen gegenüber der EU bezogen sich in der Regel auf deren angebliche „Erweiterungsmüdigkeit“ angesichts von Wirtschaftskrisen und wachsender Unterstützung für politische Parteien mit einer nationalistischen, populistischen und immigrantenfeindlichen Rhetorik. Die Zustimmung der Wähler in den EU-Mitgliedstaaten zur Erweiterung der EU ist gesunken. Im Jahr 2013 lehnten 53 Prozent der Europäer eine erneute Erweiterung ab, 37 Prozent waren dafür.³² Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten spielen infolgedessen eine immer größere Rolle bei der Formulierung der Bedingungen für Fortschritte im Integrationsprozess. Dies führt unter Umständen zu wechselhaften Forderungen, was eine Prognose für den weiteren Prozess erschwert. Bei seiner Ernennung zum Präsidenten der Europäischen Kommission erklärte Jean-Claude Juncker öffentlich, dass es innerhalb der nächsten fünf Jahre keine zusätzliche Erweiterung geben werde.³³ Es ist zwar ohnehin unwahrscheinlich, dass die Westbalkanländer innerhalb dieses Zeitrahmens der EU beigetreten wären, Junckers Aussage wurde jedoch von den Bewerberländern als politisches Signal dafür verstanden, dass der Prozess sich verlangsamen würde. Rama hat mehrmals an-

30 Vgl. European Commission, Good to know about EU Enlargement, Brüssel, März 2009.

31 Vgl. Sandra Lavenex/Frank Schimmelfenning, Relations with the Wider Europe, in: The JCMS Annual Review of the European Union in 2007, Special Issue, September 2008, S. 145-164, hier: S. 146.

32 Vgl. European Commission, Standard Eurobarometer 79, Spring 2013, Tables of Results, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Befragung: Mai 2013, S. T84.

33 Vgl. Jean-Claude Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Straßburg, 15. Juli 2014.

gemerkt, dass die Westbalkanländer auf die Erweiterungsmüdigkeit der EU mit einer „Geduldsamüdigkeit“ reagieren werden, und drängte die EU zum Handeln, um etwaige negative Konsequenzen zu verhindern, die daraus entstehen könnten.³⁴

„Erweiterungsmüdigkeit“ und die Gefahr neuer ethnischer Konflikte im Westbalkan

Sind die Warnungen vor potenziellen Sicherheitsrisiken, die ein langsamer EU-Integrationsprozess mit sich bringen könnte, lediglich ein Mittel zur Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen? Oder gibt es in der Tat Gründe, sich über schwindende Aussichten auf eine Demokratisierung und die EU-Integration im Westbalkan Sorgen zu machen? Als die entscheidenden Faktoren für eine wirksame Einflussnahme der EU mithilfe ihrer Erweiterungspolitik wurden die Zustimmung der Öffentlichkeit und das Bekenntnis der Eliten zur EU-Integration identifiziert. Im Westbalkan können die Regierungsparteien durch sichtbare Fortschritte im EU-Integrationsprozess noch immer Stimmen gewinnen. Parteien aus dem gesamten politischen Spektrum in den Westbalkanländern zeigen sich der Agenda der EU-Integration noch immer verpflichtet. Die öffentliche Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft ist mit 92 Prozent in Albanien³⁵ und 80 Prozent in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien³⁶ nach wie vor hoch.

Dass die übrigen Westbalkanländer in näherer Zukunft in die EU aufgenommen werden, ist jedoch unwahrscheinlich. Kroatien erhielt den Status eines Beitrittskandidaten im Jahr 2003. Danach dauerte es zehn Jahre, bis das Land der EU endlich beitreten konnte. Nichts deutet darauf hin, dass das Verfahren für andere Länder kürzer sein wird. Wenn ein Land dem EU-Integrationsprozess verpflichtet bleiben soll, ist es daher umso wichtiger, dass der weitere Verlauf des Integrationsprozesses absehbar ist. Die Erwartungen der Beitrittskandidaten an die EU und die Erwartungen der EU an die Kandidaten in Bezug auf deren Fortschritte in Richtung EU-Standards müssen sich zumindest teilweise einander annähern. Gegenwärtig scheint es keine solche Annäherung zu geben. Im Jahr 2014 waren 53 Prozent der Albaner der Meinung, dass ihr Land bereit sei, Mitglied der EU zu werden – eine Steigerung von 23 Prozent gegenüber dem Vorjahr.³⁷ Im April 2015 erklärte Rama, sein Land

34 Vgl. Deutsche Welle, Albania's Prime Minister Edi Rama: „The past cannot hold us back“, 22. Oktober 2015, unter: <http://www.dw.com/en/albanias-prime-minister-edi-rama-the-past-cannot-hold-us-back/a-18012998>.

35 Vgl. Open Society Foundation for Albania, SOROS, National survey on perceptions & expectations towards a potential EU membership of Albania, Tirana 2014, S. 74.

36 Vgl. Institute for Democracy Societas Civile – Skopje/Konrad-Adenauer-Stiftung, Survey on „Macedonia's EU Integration“, 19. September 2014, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_38833-1522-2-30.pdf?140919082453.

37 Vgl. Open Society Foundation for Albania, a.a.O., (Anm. 35), S.74.

sei bereit, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.³⁸ Der Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik gab hingegen bekannt, dass die Verhandlungen dieses Jahr noch nicht beginnen würden.³⁹ Gjorge Ivanov, Präsident der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, hat betont, wie wichtig es sei, einen Termin für den Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen festzulegen (und den Namensstreit als ein „Kapitel“ in die Verhandlungen einzubeziehen). Außerdem müsse die NATO anerkennen, dass Griechenlands Veto gegen die Bewerbung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien um Mitgliedschaft in der NATO gegen ein Abkommen aus dem Jahr 1995 verstoße.⁴⁰

Ethnische Spannungen bleiben bestehen

Wie wir gesehen haben, bestehen noch immer Spannungen zwischen ethnischen Gruppen sowohl innerhalb eines Staates als auch über die Staatsgrenzen in der Region hinweg. Ethnische Gruppen überschreiten nach wie vor Staatsgrenzen, um Angehörige derselben Ethnie zu unterstützen. Eine Polarisierung ethnischer Gruppe im Inland kann sich daher auf die Beziehungen in der gesamten Region auswirken, und lokale Konflikte können leicht zu regionalen Unruhen eskalieren. Wenn die Reformen in einem Land ins Stocken geraten, kann dies auch Folgen für die Stabilität der Region haben. Könnten schwindende Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft zu einer Verschärfung der ethnischen Spannungen beitragen? Ramas Äußerungen lassen vermuten, dass die Politiker bereit sein könnten andere Taktiken auszuprobieren, um den Druck auf die EU zu erhöhen, den Integrationsprozess voranzutreiben. Alternativ könnten sie auch nach Argumenten suchen, die ihnen an anderer Stelle Wählerstimmen einbringen. Der damalige albanische Ministerpräsident Sali Berisha entschied sich 2012 offenbar für Letzteres. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien finden Politiker noch immer Unterstützung für ihre ethnisch geprägten Programme und die Verlangsamung der Reformen im Land hat ihre Neigung, diese Programme weiterhin zu verfolgen, damit das auch so bleibt, noch verstärkt. Wenn die politischen Eliten keinen Anreiz mehr sehen, auf die Versöhnung zwischen ethnischen Gruppen, den Schutz von Minderheitenrechten und Demokratisierung zu setzen, dürften diese Prozesse aller Wahrscheinlichkeit nach stagnieren. In einer Region, in der die Arbeitslosigkeit hoch, der Dienstleistungssektor ineffizient und das Vertrauen in staatliche Institutionen gering ist, sind die Menschen für radika-

38 Vgl. Independent Balkan News Agency, Albania is ready to start negotiations with the EU, says PM Rama, 22. April 2015, unter: <http://www.balkaneu.com/albania-ready-start-negotiations-eu-pm-rama>.

39 Vgl. Wolfgang Tucek, EU-Kommissar Hahn: „Ohne Rechtsstaat keine Investoren“, in: Wirtschaftsblatt, 22. Juli 2015, unter: http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa_cee/4781941/EUKommissar-Hahn_Ohne-Rechtsstaat-keine-Investoren.

40 Republika English, Macedonia is facing today new turning point, 2. August, 2015, unter: <http://english.republika.mk/president-ivanov-macedonia-is-facing-today-new-turning-point>.

le Lösungen ihrer Probleme empfänglicher. Nationalistische oder populistische Argumente fallen hier auf fruchtbaren Boden.

Mitte der 2000er Jahre konnten derartige Entwicklungen in der Türkei beobachtet werden. Obwohl die Beitrittsverhandlungen 2005 aufgenommen wurden, äußerten mehrere EU-Mitgliedstaaten Bedenken, die Türkei als vollwertiges Mitglied in die Union aufzunehmen. Auch wegen der Zypernfrage garieten die Verhandlungen ins Stocken. Dies führte dazu, dass sich einige Politiker für eine nationalistische Agenda entschieden, anstatt gesellschaftliche und wirtschaftliche Reformen in Angriff zu nehmen, für die der EU-Integrationsprozess als Motor gedient hätte. Zuvor hatten sich gerade diese Reformen noch als besonders attraktiv für die Wähler erwiesen.⁴¹ Angesichts der großen Unterstützung für eine EU-Integration durch Politiker und Wähler in den Westbalkanländern erscheint eine ähnliche Entwicklung dort jedoch zumindest im Augenblick unwahrscheinlich.

Bereits durchgeführte Reformen könnten auch teilweise dazu beitragen, zumindest in näherer Zukunft einen Rückfall in eine nationalistische oder kompromisslose Politik zu verhindern. Wenn erst einmal Verfassungen geändert und politische Entscheidungsverfahren sowie wirtschaftliche Prozesse effizienter und transparenter geworden sind und Zivilgesellschaften zunehmend für ihre demokratischen Rechte und Menschenrechte sensibilisiert wurden, kann eine solche Entwicklung nur schwer wieder rückgängig gemacht werden. Einiges deutet auf einen gegenläufigen Trend in der Reaktion der Westbalkanländer auf jene Probleme hin, die angeblich von der „Erweiterungsmüdigkeit“ herrühren. Statt sich in erster Linie auf regionale Konflikte zu konzentrieren, betonten die Regierungschefs der Westbalkanländer während einer Veranstaltung des *Vienna Business Forum* im Mai 2015 vor allem die Bedeutung regionaler Zusammenarbeit für das Vorankommen im EU-Integrationsprozess. Sie gingen sogar noch weiter und erklärten, dass sie bei einem ihrer wichtigsten Ziele, der Verbesserung der Konnektivität in der Region, zusammenarbeiten würden, unabhängig davon, ob die EU sie dabei unterstütze oder nicht.⁴² Die Äußerungen von Politikern aus den Westbalkanländern könnten zwar als Warnzeichen verstanden werden, dass die EU in der Region an Einfluss verliert. Sie deuten aber auch auf die Bereitschaft hin, alte Streitigkeiten aus pragmatischen Gründen zurückzustellen. Sollte dem so sein, hat die Gefahr einer „Erweiterungsmüdigkeit“ statt zu einer Spaltung eher dazu geführt, dass sich die Regierungschefs der Westbalkanländer zusammengetan haben, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen.

41 Vgl. Ruairi Patterson, *Rising Nationalism and the EU Accession Process*, in: *Turkish Policy Quarterly* 1/2008, S. 131-138, hier: S. 137, unter: http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_vol7_no1_RuairiPatterson.pdf.

42 Vgl. Gjergj Erebara, *Balkan Feuds Re-Surface at Leaders' Tirana Summit*, in: *Balkan Insight*, 28. Mai 2015, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/regional-cooperation-emphasized-while-old-and-new-disputes-lingers-in-the-balkans>.

Politiker aus dem Westbalkan haben davor gewarnt, dass ethnische Spannungen wiederaufleben und möglicherweise zum Ausbruch von Konflikten führen könnten, wenn der EU-Integrationsprozess für die Länder der Region nicht schneller verläuft. Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, dienten diese Warnungen dazu, den Druck auf die EU zu erhöhen, da sowohl den Politikern als auch der Bevölkerung in den Westbalkanländern klar ist, welche Vorteile eine Integration in die EU mit sich bringt.

Die möglichen Konsequenzen eines schwindenden internationalen Einflusses in der Region sollten jedoch nicht ignoriert werden. Nach wie vor bestehen Spannungen zwischen ethnischen Gruppen, und Zusammenstöße zwischen diesen Gruppen enden mitunter gewaltsam. Mit nationalistischer und populistischer Rhetorik können Politiker noch immer politische Unterstützung mobilisieren, sofern wenn sie sich auf Dauer etwas davon versprechen. Die EU und andere internationale Organisationen haben für die Vermittlung zwischen verschiedenen Gruppen, die Aufrechterhaltung stabiler regionaler Beziehungen und die Verbesserung des Schutzes von Minderheitenrechten wichtige Instrumente zur Verfügung gestellt. Langfristig tragen sie zum Aufbau von Institutionen bei, die Spannungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit Hilfe gerechter und demokratischer Prozesse kanalisieren können.

Bis solche Institutionen vollständig eingerichtet sind, muss die Öffentlichkeit über die Vorteile einer EU-Integration informiert sein. Reformen müssen zu klaren – auch kurzfristigen – Ergebnissen führen und diese müssen den Bürgern kommuniziert werden. Letztlich liegt es bei den Politikern der Westbalkanländer, die vereinbarten Reformen umzusetzen. Die EU und andere internationale Akteure wiederum müssen Druck auf die Politiker ausüben, damit sie Reformen nicht hinauszögern, die vielleicht nicht ganz in ihrem Interesse sind, auch wenn sie grundsätzlich Reformen nach westlichem Vorbild und die Mitgliedschaft in der EU befürworten. Ethnisch motivierte Gewalt, Rassismus und das Schüren von Hass müssen deutlich verurteilt werden. Generell sollte die EU ihre politische Präsenz in der Region aufrechterhalten und ausbauen und genügend Ressourcen für eine Erweiterung zur Verfügung stellen.

Die Geschwindigkeit der EU-Integration hängt von der Leistung des jeweiligen Bewerberlandes ab, d.h. davon, ob und wann es die von der Kommission festgelegten Kriterien erfüllt. Wenn zwischen einem Beitrittskandidaten und der EU Uneinigkeit über die Fortschritte des Landes im Integrationsprozess herrscht, sollte dies thematisiert werden. Für die Bewerberländer sollte der Verlauf des EU-Integrationsprozesses berechenbar sein. Zwischen dem Erfüllen der EU-Kriterien und entsprechenden Gegenleistungen sollte ein klarer Zusammenhang bestehen. Im Augenblick können Bewerberländer, die ihre vereinbarten prioritären Verpflichtungen erfüllt haben, jedoch auch nur dann weitere Schritte im Integrationsprozess unternehmen, wenn sie von EU-Mit-

gliedstaaten politisch unterstützt werden. Um diese Unterstützung zu verstärken, müssen die Vorzüge einer EU-Erweiterung – wie etwa deren Beitrag zur Stabilisierung des Westbalkans – auch den Wählern in den EU-Mitgliedstaaten klar vermittelt werden.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten nicht vergessen, welche entscheidende Rolle die EU für die Stabilität im Westbalkan spielt. Die Union braucht eine klare Strategie, wie sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten in der Region bewahren will.

Aus der Angst Kapitel schlagen: der Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen in Westeuropa

„Nur eine neue Kraft kann Strache stoppen“ – so lautete der Slogan der kürzlich gegründeten NEOS-Partei (Das Neue Österreich und Liberales Forum) bei den Landtags- und Gemeinderatswahlen in Wien am 11. Oktober 2015. Heinz-Christian Strache ist der charismatische Führer der rechtsextremen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), eine starke politische Figur und der erste Herausforderer, der dem amtierenden sozialdemokratischen Bürgermeister Dr. Michael Häupl ernsthaft gefährlich werden kann. Häupl hatte bis dahin die Wiener Wählerschaft fest im Griff und Wien war eine Hochburg der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ). Die SPÖ hatte seit 1945 in der Stadt stets die Mehrheit – mit zwei Ausnahmen sogar die absolute Mehrheit – errungen. Erstmals schien nun jedoch ein Sieg der Rechtsextremen möglich. Angesichts mehrerer Umfragen, die die FPÖ vorne sahen, entschied sich schließlich auch Häupl, seinen Wahlkampf auf das Ziel „Strache aufzuhalten“ als wichtigstes Motiv dafür, die SPÖ zu wählen, auszurichten. In der Hoffnung, dass die meisten Menschen Straches „Hetzwahlkampf“ ablehnten, brachte die Stadt Wien ein Video heraus, in dem die Menschen dazu aufgerufen wurden, nicht „andere für sie entscheiden zu lassen“.

Der Aufstieg der Rechtsextremen

Die meisten Experten sind sich darin einig, dass die wichtigste Triebfeder für den überraschenden Aufstieg der Rechtsextremen in Österreich zweifellos die sogenannte „Flüchtlingskrise“ ist. Die FPÖ setzte auf bereits vorhandene angstbesetzte Vorstellungen von Muslimen als Fremde und verband sie – passend – mit den nun sichtbaren Flüchtlingsströmen, um das Bild eines Wien im Belagerungszustand und einer Bevölkerung, die dringend geschützt werden müsse, heraufzubeschwören. In typisch populistischer Weise betonte sie stets nachdrücklich, dass die FPÖ-Politiker die einzigen seien, die sich trauten für „die Menschen“ einzutreten – getreu ihrem Slogan „weil wir Ihre Sorgen ernst nehmen!“ – und die realitätsfremden Eliten herausforderten. Die FPÖ ist nicht die einzige Organisation, die vom Zustrom einer großen Zahl von Menschen in die EU, einem Phänomen, das allem Anschein nach schlecht gehandhabt wird, profitiert. Die FPÖ ist auch nicht die einzige Gruppierung, die von einer Atmosphäre der Angst – Angst vor Kriminalität, Angst vor Terrorismus – und einem diffusen Unbehagen profitiert, das häufig

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2015.

auf den hohen Anteil arbeitsloser junger Männer unter den Migranten zurückgeführt oder mit Religions- und Sicherheitsfragen in Zusammenhang gebracht wird. Tatsächlich sind alle rechtsextremen Parteien Europas auf diesen Zug aufgesprungen, da sie sich davon schnelle und einfache Erfolge bei Wahlen versprechen.

Strache hat Wien wiederholt dazu aufgefordert, einen Grenzzaun zwischen Österreich und Ungarn zu errichten und von der Armee bewachen zu lassen, um den Zustrom von Flüchtlingen – insbesondere muslimischen Flüchtlingen – zu drosseln.¹ Dem FPÖ-Parteichef zufolge gibt die Flüchtlingskrise Terroristen und Kriminellen Gelegenheit ins Land zu kommen. Strache erklärte weiter: „Wir haben eine christliche Kultur und wollen diese auch für unsere Kinder erhalten.“² Geert Wilders, Vorsitzender der niederländischen Partei für die Freiheit (*Partij voor de Vrijheid*, PVV), hielt im September 2015 eine Rede vor dem Parlament, in der er sich dagegen aussprach, Flüchtlinge ins Land zu lassen. Er nannte die Krise einen „islamischen Asyl-Tsunami“ und bezeichnete die Flüchtlinge als „Testosteronbomben“, die „unsere Mädchen bedrohen“.³ Im August 2015 sagte ein Sprecher des slowakischen Innenministeriums dem *Wall Street Journal*: „In der Slowakei haben wir keine Moscheen [...] wir wollen nur die Christen auswählen.“⁴ Ungarns Ministerpräsident und Chef der rechten Fidesz-Partei Viktor Orbán schrieb in einem Gastbeitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) im September 2015: „Gleichzeitig dürfen wir nicht vergessen, dass diejenigen, die hierherkommen, in einer anderen Religion erzogen wurden und Vertreter einer grundlegend anderen Kultur sind. Sie sind meistens keine Christen, sondern Muslime. Das ist eine wichtige Frage, denn Europa und das Europäertum haben christliche Wurzeln.“⁵ In einer Rede vor Mitgliedern des französischen *Front National* (FN) beschuldigte Parteichefin Marine Le Pen Deutschland, es würde seine Grenzen für Flüchtlinge öffnen, um sie als billige Arbeitskräfte auszubehuten. Le Pen warnte auch vor der Gefahr einer Islamisierung Europas infolge der Krise.⁶ Alle diese Parteiführer verwenden ähnliche Phrasen, die

1 Vgl. Michael Shields/Shadia Nasralla, Austrian far right leader blames U.S., NATO for migrant crisis, Reuters, 5. September 2015, unter: <http://www.reuters.com/article/2015/09/05/us-europe-migrants-austria-strache-idUSKCN0R50HP20150905>.

2 Zitiert nach: Alison Langley, Wiens Rechtspopulisten hoffen auf Sieg, Deutsche Welle, 1. Oktober 2015, unter: <http://www.dw.com/de/wiens-rechtspopulisten-hoffen-auf-sieg/a-18774642>.

3 Zitiert nach: Ishaan Tharoor, Europe's refugee crisis strengthens far-right parties, in: The Washington Post, 13. Oktober 2015, unter: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/10/13/europes-refugee-crisis-strengthens-far-right-parties> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind, wenn nicht anders angegeben, eigene Übersetzungen).

4 Zitiert nach: Anton Troianovski/Margit Feher, Migration Crisis Pits EU's East Against West, in: The Wall Street Journal, 19. August 2015, unter: <http://www.wsj.com/articles/migration-crisis-pits-eus-east-against-west-1439957453>.

5 Viktor Orbán, Wer überrannt wird, kann niemanden aufnehmen, in: FAZ vom 3. September 2015, S. 10.

6 Vgl. Steven Erlanger/Alison Smale, Migrant Influx May Give Europe's Far Right a Lift, in: The New York Times, 7. September 2015, unter: <http://www.nytimes.com/2015/09/08/world/europe/right-wing-european-parties-may-benefit-from-migrant-crisis.html>.

unheilvoll den möglichen Niedergang christlicher Werte und der christlichen Kultur in ganz Europa beschwören, sollte den Flüchtlingen die Einreise erlaubt werden.

Auf die Flüchtlingskrise zu setzen zahlte sich schon bald aus. So wurde die Dänische Volkspartei (*Dansk Folkeparti*, DF) bei den Parlamentswahlen am 18. Juni 2015 mit 21,1 Prozent der Wählerstimmen (gegenüber 12,3 Prozent im Jahr 2011) zweitstärkste Partei und errang 37 von 179 Sitzen.⁷ Die Partei verfolgt eine harte Linie in Bezug auf Einwanderung und versprach, sich für schärfere Grenzkontrollen einzusetzen, damit weniger Migranten ins Land kämen.⁸ In beiden Parlamentswahlen in Griechenland im Jahr 2015 war die rechtsextreme Partei Goldene Morgenröte (*Chrysi Avgi*) drittstärkste Kraft; im September 2015 erreichte sie sieben Prozent (im Januar 2015 waren es 6,3 Prozent).⁹ Eine Analyse der Wahlen vom September 2015 ergab, dass sich die Goldene Morgenröte auf griechische Gebiete konzentrierte, die von der Flüchtlingskrise am stärksten betroffen waren, wie z.B. Lesbos. Vorläufige Zahlen wiesen darauf hin, dass die Goldene Morgenröte in den Arbeitervierteln großer Städte an Einfluss verlor, in besagten Gebieten den Stimmenverlust jedoch ausgleichen konnte. Mit ihrer Behauptung, dass die Flüchtlinge in Griechenland „einfielen“, gelang es der Goldenen Morgenröte Angst zu schüren und ihre Unterstützung in diesen Gebieten zu verstärken.¹⁰

Meinungsumfragen zeigen, dass rechtsextreme Parteien auch in anderen Ländern große Zugewinne zu verzeichnen haben. In Schweden liegen die rechtsextremen Schwedendemokraten (*Sverigedemokraterna*, SD) in den Umfragen derzeit mit rund 25 Prozent vor den beiden größten Parteien, nachdem sie bei den Wahlen im Jahr 2014 das Rekordergebnis von 12,9 Prozent erzielt hatten.¹¹ Im September 2015 stellte das französische Meinungsforschungsinstitut Odoxa fest, dass „Marine Le Pens rechtsradikaler Front National die Kommunalwahlen in der Region Nord-Pas-de-Calais im Norden Frankreichs erdrutschartig gewinnen würde, wenn heute gewählt würde.“¹² Der *Front National* erhielt fast 40 Prozent Zustimmung in der Region, die unter hohen Arbeitslosenzahlen leidet und wegen ihrer Nähe zum Ärmelkanal schon seit Langem die Auswirkungen der Flüchtlingskrise zu spüren bekommt.

7 Vgl. Statistics Denmark, unter: <http://www.dst.dk/en/Statistik>.

8 Vgl. David Crouch/Lars Eriksen, Danish People's party leader demands border crackdown after election success, in: The Guardian, 19. Juni 2015, unter: <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/19/danish-peoples-party-dahl-border-controls-election>.

9 Vgl. Alberto Nardelli, Greece election result: the key numbers, in: The Guardian, 20. September 2015, unter: <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/20/greece-election-result-the-key-numbers>.

10 Vgl. Yiannis Baboulias, The EU's woeful response to the refugee crisis has revived Golden Dawn, in: The Guardian, 21. September 2015, unter: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/21/eu-refugee-crisis-golden-dawn-greek-neo-nazi-europe>.

11 Vgl. Erlanger/Smale, a.a.O. (Anm 6).

12 Jess McHugh, Far-Right-Wing National Front Party Gains Popularity, As Marine Le Pen Takes the Lead Amid Refugee Crisis, in: International Business Times, 20. September 2015, unter: <http://www.ibtimes.com/far-right-wing-national-front-party-gains-popularity-marine-le-pen-takes-lead-amid-2105288>.

Der Anstieg des Zulaufs zu rechtsextreme Parteien ist jedoch kein Phänomen der letzten Jahre. Tatsächlich nimmt die Zahl ihrer Anhänger bereits seit den 1990er Jahren zu (Tabelle 1).

Tabelle 1: Wahlergebnisse rechtsextremer Parteien (landesweite Wahlen)

Land Partei	Jahr Stimmenanteil (Rang)					
	Österreich FPÖ ¹³	2013 20,5% (3)	2008 17,5% (3)	2006 11% (4)	2002 10% (3)	1999 26,9% (2)
Dänemark DPP ¹⁴	2015 21,1% (2)	2011 12,3% (3)	2007 13,9% (3)	2005 13,3% (3)	2001 12% (3)	1998 7,4% (5)
Griechen- land Goldene Morgenröte ¹⁵	Sept. 2015 7% (3)	Jan. 2015 6,3% (3)	2012 7% (6)			
Ungarn JOBBIK Fidesz ¹⁶	2014 20,2% (3) 44,9% (1)	2010 16,7% (3) 52,7% (1)	2006 2,2% (5) 42% (2)	2002 k.A. 41,1% (2)	1998 k.A. 28,2% (1)	1994 k.A. 7% (6)
Niederlande PVV ¹⁷	2012 5,9% (5)	2010 15,5% (3)	2006 10,1% (3)			
Schweden SD ¹⁸	2014 12,8% (8)	2010 5,7% (6)	2006 2,9% (8)	2002 1,4% (8)	1998 0,4% (8)	
Vereinigtes Königreich UKIP ¹⁹	2015 12,6% (3)	2010 3,2% (4)	2005 2,3% (4)	2001 1,5% (5)	1997 0,3% (11)	

13 Vgl. Bundesministerium für Inneres, Stimmenstärkste Partei pro Bundesland, unter: <http://wahl13.bmi.gv.at>; Manuel Álvarez-Rivera, Election Resources on the Internet: Federal Elections in Austria – Elections to the Nationalrat (National Council), unter: <http://www.electionresources.org/at>.

14 Vgl. Manuel Álvarez-Rivera, Election Resources on the Internet: Elections to the Danish Folketing – Results Lookup, unter: <http://www.electionresources.org/dk>.

15 Vgl. ders., Election Resources on the Internet: Elections to the Hellenic Parliament (Vouli), unter: <http://www.electionresources.org/gr>.

16 Vgl. ders., Election Resources on the Internet: Elections to the Hungarian National Assembly, unter: <http://www.electionresources.org/hu>.

17 Vgl. Kiesraad, Databank Verkiezingsuitslagen, unter: <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeId=1>.

18 Vgl. Statistics Sweden, Historical statistics of elections 1910-2014, unter: <http://www.scb.se/en/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Democracy/General-elections/General-elections-results/Aktuell-Pong/12275/Historical-statistics-of-election-results/32065>.

19 Vgl. BBC News, How UKIP became a British political force, 3. Mai 2013, unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-22396689>; The Guardian, UK 2015 general election re-

Die Folge des allgemeinen Angstgefühls und der blanken Ablehnung des Zustroms einer großen Zahl muslimischer Flüchtlinge nach Europa sind Rechtsradikalismus und Hassverbrechen. Es gibt keine offiziellen Statistiken zu Hassverbrechen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise. Allerdings gibt es eine Reihe von Berichten, die darauf hindeuten, dass die Zahl der Hassverbrechen im Zuge der Flüchtlingskrise gestiegen ist. Vor allem in Deutschland haben Rechtsradikale Flüchtlingsunterkünfte angegriffen. Im ersten Halbjahr 2015 verzeichnete das deutsche Innenministerium 173 solcher Angriffe.²⁰ Im August 2015 berichtete die New York Times, dass in Europa die Hassverbrechen zwar allgemein zugenommen hätten – vor allem gegen Roma und Asylsuchende –, dass es jedoch Hinweise auf eine weit höhere Zuwachsrate bei Massendemonstrationen und Brandanschlägen in Deutschland gebe.²¹ Auch in Ungarn gab es feindselige Reaktionen rechtsextremer Gruppen gegenüber Flüchtlingen. *Betyársereg* (Banditenarmee) z.B. ist eine paramilitärische rechtsextremistische ungarische Gruppe, die seit Beginn der Krise besonders aktiv ist. Die Gruppe hat Flüchtlinge in Ungarn sowohl verbal als auch tödlich angegriffen.²²

Hier zeigt sich – ungeachtet gelegentlicher Spitzen in der Vergangenheit wie z.B. durch die Angriffe auf Asylsuchende in Deutschland in den 1990er Jahren – erneut die generelle Tendenz, dass Hassverbrechen zunehmen. Genaue Informationen über Hassverbrechen sind aufgrund fehlender Meldungen und der unterschiedlichen Erfassung solcher Vorfälle (wenn sie überhaupt erfasst werden) durch die einzelnen Länder schwer zu ermitteln. Aus den Informationen, die die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für die Jahre 2009-2014 zur Verfügung stellt,²³ geht hervor, dass die Zahl der Hassverbrechen in Ländern wie Deutschland und Dänemark offenbar in etwa gleich geblieben ist, wobei in Deutschland deutlich mehr Hassverbrechen gemeldet wurden als in Dänemark. In Großbritannien war die Anzahl der Hassverbrechen in etwa konstant, stieg allerdings im Zeitraum

sults in full, unter: <http://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2015/may/07/live-uk-election-results-in-full>.

20 Vgl. Wenzel Michalski, Dispatches: Alarming Attacks Against Refugees in Germany, Human Rights Watch, 28. August 2015, unter: <https://www.hrw.org/news/2015/08/28/dispatches-alarming-attacks-against-refugees-germany>.

21 Vgl. Melissa Eddy, Violent Backlash Against Migrants in Germany as Asylum-Seekers Pour In, in: The New York Times, 13. August 2015, unter: <http://www.nytimes.com/2015/08/14/world/europe/germany-migrants-attacks-asylum-seekers-backlash.html>.

22 Vgl. Balint Jóna, Hate Crime Stories: State empowered hate crimes against refugees in Hungary, No Hate Speech Movement, 20. Juli 2015, unter: <http://blog.nohatespeechmovement.org/hate-crime-stories-state-empowered-hate-crimes-against-refugees-in-hungary>; Editorial Board, Hungary's Xenophobia, Europe's Crisis, BloombergView, 2. September 2015, unter: <http://www.bloombergview.com/articles/2015-09-02/hungary-s-xenophobia-europe-s-crisis>.

23 Vgl. OSCE ODIHR, Hate Crime Reporting, unter: <http://hatecrime.osce.org>.

2013-2014 um 18 Prozent an. Auch in Schweden²⁴ erreichte die Zahl der Hassverbrechen 2014 einen Höchststand. Für die Niederlande ergibt sich kein klares Bild, da für die Jahre 2010-2012 keine Daten verfügbar sind; vergleicht man die Jahre 2009 und 2013 miteinander, so haben Hassverbrechen jedoch um 63 Prozent zugenommen. In Österreich und Frankreich gibt es keine solch eindeutige Tendenz. So war die Zahl der erfassten Hassverbrechen in Frankreich 2012 am höchsten, fiel im Folgejahr jedoch um 25 Prozent. In Österreich stieg die Zahl der erfassten Hassverbrechen 2010 zunächst an, nahm dann jedoch 2011 um 41 Prozent ab, worauf ein stetiger Anstieg bis 2013 folgte. Informationen aus Ungarn belegen über die Jahre ebenfalls einen stetigen Anstieg. Zieht man detailliertere Berichte heran, wie z.B. einen Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), der antisemitische Zwischenfälle in Europa im Verlaufe von zehn Jahren (2002-2012) erfasst hat, zeigt sich, dass Fälle von Antisemitismus in Schweden und den Niederlanden stetig zugenommen haben. In Belgien, Spanien, Irland und der Slowakei blieb ihre Zahl in etwa gleich, es gab auch keine signifikanten Ausschläge nach oben. In Großbritannien, Frankreich und Deutschland ist die Zahl solcher Vorfälle im Laufe der Jahre allmählich zurückgegangen. In der Tschechischen Republik und in Finnland erreichten antisemitische Vorfälle 2009 einen Höchststand und gingen zwischen 2010 und 2012 wieder zurück. Solche Vorfälle kommen allerdings in Finnland generell seltener vor als in der Slowakei. Teil des Berichts war auch eine Befragung von etwa 90 Prozent der europäischen Juden über ihre Wahrnehmung von Antisemitismus; 66 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass der Antisemitismus in Europa auf dem Vormarsch sei.²⁵ Jüngste Zahlen der Polizei aus Großbritannien zeigen, dass die Zahl der Hassverbrechen an Muslimen allein in London um über 70 Prozent gestiegen ist, wobei verschleierte Frauen am häufigsten angegriffen wurden.²⁶

Ursachen des Aufstiegs der Rechtsextremen

So sehr sie auch zum Anstieg der Unterstützung rechtsextremer Parteien in Meinungsumfragen und Wahlergebnissen beigetragen hat – die Flüchtlingskrise ist keineswegs der einzige Grund für den Aufstieg der extremen Rechten. Wie wir gezeigt haben, bestätigen und verstärken die jüngsten Zuwächse eine Tendenz, die bereits seit Jahren zu beobachten ist. Die Rechte hat im

24 Zu Schweden vgl. Brottsförebyggande rådet – Brå (Nationaler Rat für Kriminalprävention), Hate crime, unter: <https://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics/hate-crime.html>.

25 Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights, Antisemitism: Summary overview of the situation in the European Union 2002-2012, Wien 2013.

26 Vgl. Hate crimes against Muslims soar in London, in: The Guardian, 7. September 2015, unter: <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/07/hate-crimes-against-muslims-soar-london-islamophobia>

Laufe der letzten ungefähr zehn Jahre eine Reihe von Themen erfolgreich für sich genutzt, darunter Einwanderung oder allgemein „Ausländer“ sowie Europafeindlichkeit. Einige Autoren gehen sogar so weit zu behaupten, dass „der westeuropäische Rechtsextremismus ohne das Reizthema Einwanderung und Asylsuchende wahrscheinlich eine *quantité négligeable* geblieben wäre, beschränkt auf einige wenige Exzentriker und rassistische Spinner, keineswegs aber eine Bedrohung für die westeuropäischen Demokratie geworden wäre“. ²⁷ Es liegen jedoch auch tiefere, strukturelle Gründe vor, die mit der besonderen sozioökonomischen Lage bestimmter Gesellschaftsschichten, den allgemeinen politischen und sozialen Entwicklungen in den europäischen Staaten und dem Geschick sowie der Professionalisierung der rechtsextremen Parteien selbst zusammenhängen. ²⁸ Die „Verlierer“ der Globalisierung – untere Einkommensschichten, die von Arbeitslosigkeit und internationaler Konkurrenz bedroht sind – machen die Stammwähler der extremen Rechten aus. Gerade bei diesen Wählern ziehen Slogans wie „Ausländer nehmen uns die Arbeitsplätze weg“. Aber diese Gruppen, die sonst die typische Zielgruppe linker Parteien bilden, sind nicht die einzigen, die erfolgreich von den Volksparteien weggelockt werden. Im gesamten politischen Spektrum reagieren Einzelne positiv auf Vorurteile gegenüber dem „Anderen“, was in letzter Zeit immer häufiger „der muslimische Andere“ bedeutet.

Ein zweites Bündel von Erklärungen für die Entwicklungen im politischen System bezieht sich auf zunehmende Schwankungen im Wahlverhalten und die Tatsache, dass sich die rechten und linken Volksparteien in letzter Zeit einander angenähert haben. Populistische Parteien generell, nicht nur die rechten, füllen die Lücke, die durch diese ideologische Annäherung entstanden ist, und stellen sich als die einzig wahre Alternative zum überholten und verknöcherten politischen Establishment dar. In den meisten Ländern hat die Rechte von dieser Entwicklung profitiert, da die linke Alternative entweder zu schwach ist oder bereits von den Volksparteien kooptiert wurde und möglicherweise sogar an der Regierung beteiligt ist – wie es bei den Grünen der Fall ist.

Drittens haben rechtsextreme Parteien erfolgreich an ihrem Image und an ihrer Botschaft gearbeitet, um sich – zumindest offiziell – von jeder Form des Neonazismus, Faschismus und anderen Formen der „braunen“ Vergangenheit zu distanzieren. Hin und wieder deckt die Presse allerdings doch noch einen Fauxpas auf – wie z.B. Straches „Kühnen-Gruß“ (ein Drei-Finger-Gruß, den der deutsche Neonazi Michael Kühnen bekannt gemacht hat) oder Parteimitglieder schießen sich durch politisch nicht korrekte Äußerungen ins eigene Knie. Im Allgemeinen achten sie jedoch stets darauf, den Schein eines klaren Bruchs mit der Vergangenheit zu wahren und ein politisch kompromittieren-

27 Peter H. Merkl, Introduction, in: Peter H. Merkl/Leonard Weinberg (Hrsg.), *Right-Wing Extremism in the Twenty-First Century*, London 2003, S. 1-19, hier: S. 7.

28 Matthijs Rooduijn, *The rise of the populist radical right in Western Europe*, in: *European View* 14/2015, S. 3-11.

des Vokabular zu vermeiden. Praktischerweise sind die Bemühungen um politische Korrektheit und damit in Zusammenhang stehende Gesetze immer noch der leicht angestaubten Überzeugung verhaftet, Neonazis seien in erster Linie Antisemiten. Im heutigen Europa kann die extreme Rechte im Prinzip dieselben Einstellungen in Bezug auf Muslime verbreiten, die sie einst gegen Juden propagiert hat, ohne dass sie dafür bestraft wird, ganz einfach weil Neonazismus antisemitisch ist und somit nur Antisemitismus bestraft wird. Das rhetorische Geschick der Rechtsextremen geht jedoch sogar noch weiter, da die Trennlinie zwischen dem Akzeptablen und dem Unerwünschten nicht länger an Religion, Ethnizität oder Rasse festgemacht wird, sondern jetzt auf Kultur beruht: Türken, Muslime oder Roma müssen nicht zwangsläufig fortgeschickt werden, solange sie sich an die „Leitkultur“ anpassen, hart arbeiten, keine Moscheen bauen und sich ganz allgemein integrieren.

Theorien zum Rechtsextremismus

Diese eher empirischen und *Prima-facie*-Erklärungen passen sich gut in die etablierteren Erklärungsansätze für die zunehmende Unterstützung für Rechtsextreme in Westeuropa ein, die Roger Eatwell treffend als Theorien zur Nachfrageseite und Theorien zur Angebotsseite zusammenfasst.²⁹ Dabei bezieht sich die „Nachfrageseite“ auf diejenigen Faktoren, die Individuen dazu bewegen solche Parteien zu unterstützen, die „Angebotsseite“ hingegen auf die Strategie der rechtsextremen Akteure.

Theorien zur Nachfrageseite

Zu den Theorien zur Nachfrageseite zählt zunächst die *Single-issue-Theorie*, die davon ausgeht, dass die Popularität rechtsextremer Parteien dann wächst, wenn in der Wählerschaft erhebliche Sorgen im Zusammenhang mit Einwanderung bestehen, insbesondere in Verbindung mit Problemen wie Arbeitslosigkeit oder empfundener Ressourcenknappheit. Ein genauere Blick in historische Statistiken zeigt jedoch, dass Erfolge der extremen Rechten keineswegs immer mit neuen Einwanderungswellen korrelieren. Daher folgert Eatwell, dass das Problem der Einwanderung „eher eines der Wahrnehmung als der Realität zu sein scheint“.³⁰

Die *Protesttheorie* geht davon aus, dass die Desillusionierung über die Volksparteien dazu beiträgt, dass die Unterstützung für rechtsradikale Parteien zunimmt. Dieser Ansatz hat jedoch seine Grenzen, da Wähler zwar durchaus dazu neigen, gegen das Establishment zu protestieren, rationales

29 Vgl. Roger Eatwell, Ten Theories of the Extreme Right, in: Merkl/Weinberg, a.a.O. (Anm. 27), S. 47-73.

30 Ebenda, S. 49-51, S. 50.

Verhalten aber sicherlich ebenfalls eine Rolle spielt und auch eine ideologische Affinität für die Wahlentscheidung von großer Bedeutung ist.³¹

Die *Theorie des sozialen Zusammenbruchs* bringt das Erstarken der extremen Rechten in Zusammenhang mit dem soziologischen Begriff der Anomie – des Zerbrechens sozialer Bindungen in modernen Gesellschaften, das Gefühle der Unsicherheit und Unzulänglichkeit hervorruft. Wenn traditionelle Strukturen zusammenbrechen, wenden Menschen sich Gruppen zu, die ihnen das Gefühl vermitteln dazuzugehören. Gruppen wie z.B. Rechtsextreme, die traditionelle Werte, Familie und Nationalismus verfechten, sind für solche Menschen, die nie ein sicheres soziales Umfeld hatten, besonders attraktiv. Diese Theorie basiert auf Untersuchungen, die herausgefunden haben, dass ein Zusammenhang zwischen einem hohen Grad an sozialer Isolation und dem Wählen rechtsextremer Parteien besteht. Andere Befunde deuten jedoch darauf hin, dass es in rechtsextremen Gruppen einen hohen Grad an einer gemeinschaftlichen Mitgliedschaft gibt, bei der die Mitglieder häufig aufgrund familiärer Bindungen beitreten.³²

Die (*umgekehrte*) *postmaterielle Theorie* wurde – wie ihr Name schon sagt – nach dem Modell der postmateriellen Theorie der 1970er und 1980er Jahre entwickelt, mit der Soziologen die Abwendung von traditionellen Klasseninteressen und wirtschaftlichen Interessen und die vermehrte Hinwendung zu Themen wie Umweltschutz, Emanzipation und Feminismus in westlichen Gesellschaften erklärten. In den 1990er Jahren wurde die Theorie dahingehend modifiziert, dass sie zur Erklärung der wachsenden Popularität der extremen Rechten herangezogen werden konnte, da zunehmend deutlich wurde, dass der Postmaterialismus nur eine begrenzte Ausstrahlung hatte; so war er vor allem in den jungen und gebildeten Teilen der Gesellschaft verbreitet. Viele der entfremdeten Individuen befürworteten die entgegengesetzten Ideale und wandten sich Parteien zu, die sich für konservative Werte und Wirtschaftswachstum durch die Belohnung arbeitender Menschen einsetzten. Offensichtlich haben zwar viele rechtsextreme Parteien in Europa diese Werte der „angloamerikanischen neuen Rechten“ übernommen, andere jedoch, wie die Partei „Flämische Interessen“ (*Vlaams Belang*) in Belgien oder der *Front National* in Frankreich, folgen tatsächlich einer antimaterialistischen Philosophie und räumen politischen Fragen Vorrang vor wirtschaftlichen Belangen ein.³³

Die *Theorie der wirtschaftlichen Interessen* stellt die traditionelle Verbindung zwischen rechtsextremen Wählern und relativer Deprivation her und schließt auch diejenigen ein, die am ehesten die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung zu spüren bekommen. Die Korrelation zwischen sozioökonomischen Interessen und dem Wählen rechtsextremer Parteien bleibt unklar, es gibt jedoch Hinweise darauf, dass sozioökonomi-

31 Vgl. ebenda, S. 51-52.

32 Vgl. ebenda, S. 52-54.

33 Vgl. ebenda, S. 54-56.

sche Probleme in Kombination mit der Furcht, dass Zuwanderer besser behandelt werden als man selbst, die Unterstützung für Rechtsextreme verstärken können.³⁴

Theorien zur Angebotsseite

Die *Theorie der politischen Gelegenheitsstrukturen* konzentriert sich auf zwei Gruppen politischer Faktoren: zum einen auf die Frage, wie Volksparteien rechtsextreme Parteien fördern oder sie behindern können, zum anderen darauf, wie sich die institutionelle Struktur eines Staates auf kleine Parteien auswirken kann. Es ist wahrscheinlich, dass extremistische Parteien dann an Unterstützung gewinnen, wenn Wähler nicht mehr klar zwischen den Volksparteien unterscheiden können, weil diese sich zur Mitte hinbewegen oder einander sich in Fragen annähern, die den Wählern besonders wichtig sind.³⁵

Auf institutioneller Ebene bietet das Verhältniswahlrecht kleineren Parteien günstige Gelegenheiten, wie z.B. in Frankreich und den skandinavischen Ländern. In Deutschland macht es die Fünf-Prozent-Hürde kleineren Parteien zwar schwer, auf Bundesebene vertreten zu sein; auf lokaler Ebene sind dank des föderalen Systems die Chancen für kleinere Parteien jedoch größer.³⁶

Während die Theorie der politischen Gelegenheitsstrukturen den Einfluss der Medien ignoriert, hebt die *Mediatisierungstheorie* deren Macht hervor. Im Allgemeinen stehen die Medien Rechtsextremen ablehnend gegenüber und spielen häufig auch eine Rolle dabei, rechtsextreme Parteien bei Wahlen zu delegitimieren. Gleichwohl gibt es auch Beispiele, bei denen Teile der Medien Rechtsextreme ausdrücklich unterstützen. Darüber hinaus können die Medien rechtsextremen Parteien indirekt helfen, indem sie verstärkt über strittige Themen wie Einwanderung berichten oder Persönlichkeiten und Charaktere hervorheben, was rechtsradikalen Parteien nützt, da sie in der Regel auf eine Führungsfigur ausgerichtet sind. Der Einfluss der Medien auf den Wahlerfolg der Rechtsextremen ist schwer zu messen, eine umfangreiche Berichterstattung – egal, ob negativ oder positiv – über eine Partei verschafft den Rechtsextremen aber auf jeden Fall öffentliche Aufmerksamkeit.³⁷

Nach der *Theorie der nationalen Traditionen* beruht der Erfolg rechtsextremer Parteien auf ihrer Fähigkeit, sich als „legitimen Teil der nationalen Tradition“ darzustellen und sich so von Nazismus und Faschismus zu distanzieren.³⁸ Rechtsextreme populistische Parteien sind darauf bedacht, einen legitimen Diskurs über Einwanderung und das Scheitern der Integration zu konstruieren. Eatwell betont, dass nationale Traditionen zwar effektiv sind, jedoch eher unterstützende als ursächliche Faktoren darstellen.³⁹

34 Vgl. ebenda, S. 56-58.

35 Vgl. ebenda, S. 58.

36 Vgl. ebenda, S. 58-60.

37 Vgl. ebenda, S. 60-62.

38 Vgl. ebenda, S. 62.

39 Vgl. ebenda, S. 62-63.

Die *programmatische Theorie* verbindet den Inhalt des Parteiprogramms mit dessen Unterstützung. Politische Kampagnen konzentrieren sich insgesamt zunehmend auf bestimmte Themen und rechtsextreme Parteien nutzen diese Themen häufig erfolgreich aus, indem sie sie zu zentralen Punkten in ihrem Parteiprogramm machen, um so Unterstützung zu gewinnen. Darüber hinaus gibt es Anhaltspunkte dafür, dass rechtsextreme Parteien auf ein „Erfolgsrezept“, bestehend aus einer Kombination von autoritärer Anti-Einwanderungspolitik und freier Marktwirtschaft, setzen.⁴⁰

Im Mittelpunkt der *Theorie des charismatischen Führers* stehen Führungseigenschaften und die Empfänglichkeit der Zielgruppe. Wähler fühlen sich in der Regel von Führern angezogen, die Botschaften in vereinfachter und emotionaler Weise „überbringen“ können. Ein charismatischer Führer ist darüber hinaus in der Lage, seine Partei mächtig erscheinen zu lassen, was gerade für kleinere Parteien wichtig ist. Hier gilt jedoch dasselbe wie für die anderen Erklärungen: Man kann die Unterstützung für rechtsextreme Parteien nicht ausschließlich auf das Charisma eines Führers zurückführen.⁴¹

Populismus – zwischen Extremismus und Demokratie

Rechtspopulismus ist eine heikle Angelegenheit und unter normativen Gesichtspunkten eine schwierige Entscheidung. Populismus wird u.a. definiert als „eine ‚dünne Ideologie‘, die davon ausgeht, dass die Gesellschaft in zwei homogene, antagonistische Gruppen getrennt ist, das ‚reine Volk‘ und die ‚korrupte Elite‘, und die geltend macht, dass Politik ein Ausdruck der *volonté générale* oder des allgemeinen Volkswillens sein soll“.⁴² Das Volk wird als die Mehrheit, der Mann auf der Straße, die „kleinen Leute“ dargestellt, es ist zugleich homogen und verschiedenartig, da es verschiedene soziale Klassen repräsentiert; und es sind „hart arbeitende“ Menschen. All diese Eigenschaften unterstützen faktisch die Idee der Legitimität, die so „dem populistischen Argument Substanz verleiht“.⁴³ Wichtig ist, dass Populismus nicht an einen bestimmten ideologischen Inhalt gebunden ist, sondern sich vielmehr auf „einen Politikstil, Demagogie oder eine Wahlstrategie“ bezieht.⁴⁴ Wissenschaftler haben außerdem festgestellt, dass rechte und linke Populisten zunehmend

40 Vgl. ebenda, S. 63-65.

41 Vgl. ebenda, S. 65-67.

42 Cas Mudde/Cristóbal Rovira Kaltwasser, Populism and (liberal) democracy: a framework for analysis, in: Cas Mudde/Cristóbal Rovira Kaltwasser (Hrsg.), *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge 2012, S. 1-26, hier: S. 8 (Hervorheb. im Original); Übersetzung nach: Karin Priester, Wesensmerkmale des Populismus, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ 5-6/2012)*, unter: <http://www.bpb.de/apuz/75848/wesensmerkmale-des-populismus?p=all> („dünne Ideologie“ findet sich dort nicht im Zitat, sondern an anderer Stelle im Text).

43 Jérôme Jamin, Two different realities. Notes on populism and the extreme right, in: Andrea Mammone/Emmanuel Godin/Brian Jenkins (Hrsg.), *Varieties of Right-Wing Extremism in Europe*, Abingdon 2013, S. 38-52, hier: S. 41.

44 Ebenda, S. 40.

dieselben Themen besetzen. Ein wichtiger Unterschied zwischen ihnen, der sich dann auch auf jedwede Form von „Extremismus“ überträgt, ist jedoch ihre Einstellung zur Gleichheit. Die extreme Rechte wird immer bestrebt sein, Grenzen zu errichten, die eine Gemeinschaft in „wir“ und „sie“ unterteilt.

Rechtsextremismus wird zumeist eher empirisch definiert, indem verschiedene Einstellungen (Antisemitismus, Ethnozentrismus, Nationalismus etc.) und sogar Persönlichkeitsmerkmale wie etwa eine autoritäre Einstellung aufgelistet werden. Theoretisch kann klar zwischen Extremismus und Rechtspopulismus unterschieden werden, wobei Letzterer „nur“ die korrupten Eliten angreift und ansonsten (nichtextremistische) konservative Positionen vertritt. In Wirklichkeit sind die Trennlinien relativ durchlässig, da rechtsextreme Ideen in letzter Zeit ins Zentrum des politischen Diskurses gerückt sind, sodass die Vertretung „der Wünsche der Menschen“ tatsächlich rechtsextreme Züge annehmen kann. Beispielsweise hat die Kritik an den Eliten in den meisten Fällen mit deren laxer Einstellung zu Einwanderung und Integration zu tun. In einem extremen Fall erklärte Anders Breivik, dass er dabei helfen musste, Norwegen vor einer muslimischen Invasion zu retten, und dass die norwegische Arbeiterpartei „den Preis dafür zahlen“ müsse, „Norwegen und das norwegische Volk im Stich gelassen zu haben“.⁴⁵

Rechtspopulismus mag weniger „schlimm“ erscheinen als Extremismus, da er, wie bereits erwähnt, zur Verfolgung seiner Ziele sowohl auf Urteile aufgrund von Rasse als auch den Einsatz von Gewalt verzichtet. Tatsächlich – und dies ist ein Argument, das rechtspopulistische Führer häufig vorbringen – ist er innerhalb und mithilfe des demokratischen Systems aufgestiegen – eines Systems, das er paradoxerweise zu untergraben versucht. „Man muss sagen dürfen, was man denkt“, hören wir oft; oder: „Echte Demokratie zensiert keine Meinungen.“ Rechtspopulistische Parteien spielen auf paradoxe Weise die „Redefreiheits“- und „Alle-Macht-dem-Volke“-Karte aus, um die Verbreitung ihrer in Wirklichkeit zutiefst undemokratischen Meinungen zu legitimieren. Zugleich distanzieren sie sich sicherheitshalber öffentlich von „Extremisten“ und von Gewalt. Dies ist nicht nur ein taktischer Schachzug, mit dem sie im Rahmen der Legalität bleiben; vielmehr versuchen sie so auch die Unterstützung der Mitte der Gesellschaft und von deren Kernwählerschaft zu bekommen, die offensichtlich großen Wert auf Strukturen, Recht und Gesetz legt. Allgemein wird das Verhältnis zwischen Populismus und Demokratie wie folgt beschrieben: „Populismus ist im Wesentlichen demokratisch [...], seine Einstellung gegenüber der *liberalen* Demokratie ist jedoch ambivalent“.⁴⁶ Einerseits ist Populismus für Volkssouveränität und Mehrheitsprinzip, andererseits steht er im Widerspruch zum Schutz der Minderheitenrechte, der untrennbar zur liberalen Demokratie dazugehört.

45 Simon Parkin, *Death by Video Game. Tales of Obsession from the Virtual Front Line*, London 2015, S. 127.

46 Mudde/Rovira Kaltwasser, a.a.O. (Anm. 42), S. 16 (Hervorheb. im Original).

Zwar wurden die Verflechtungen zwischen der legalen und der illegalen (d.h. extremistischen) Seite der äußersten Rechten nie offengelegt und sind daher bislang auch nur wenig erforscht, dennoch tauchen sie immer wieder auf. Studien über rechtsextreme Parteien werfen so gut wie nie einen Blick auf diesen Aspekt ihrer Aktivitäten, da sie sich mit der Arbeitsweise des legalen politischen Systems befassen. Fallstudien über rechtsextremistische und rechtsterroristische Gewalt weisen andererseits regelmäßig *en passant* darauf hin, dass bestimmte Personen irgendwann von bestimmten politischen Parteien entweder gefördert oder finanziell unterstützt wurden oder auf irgendeine Weise mit ihnen verbunden waren. Lebensgeschichten von in Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus verstrickten Personen zeigen auch, wie erste Kontakte mit rechtsextremer Ideologie und die nachfolgende Vertiefung der Verstrickung durch den Umstand gefördert werden, dass etliche Vertreter der Volksparteien einige ihrer Ideen teilen oder dass sie tatsächlich „an den Stammtischen“ diskutiert werden. Autoren wie Peter H. Merkl unterscheiden zwischen Subkulturen, sozialen Bewegungen und politischen Parteien, wobei sie Subkulturen als breitere und diffusere soziale Milieus definieren, die grundlegende rechtsgerichtete Einstellungen hervorbringen. Ihren Pendanten am anderen Ende des politischen Spektrums nicht unähnlich sammeln sich verschiedene Segmente der äußersten Rechten um bestimmte Themengruppen – wie z.B. im Falle der Pegida-Bewegung („Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“).

Die FPÖ hat den Wahlsieg nur um wenige Prozentpunkte verpasst. Es spricht für Bürgermeister Häupl, dass er sich in seinen letzten Erklärungen vor der Wahl positiv über Flüchtlinge äußerte anstatt Botschaften an seine Genossen zu richten. Damit ging er das Risiko ein, noch mehr Wähler aus der Arbeiterschaft zu verlieren. Das Risiko zahlte sich aus und Wien konnte zumindest vorläufig aufatmen. Interessanterweise und entgegen den Prognosen der meisten Theorien hatten 13 Prozent der FPÖ-Wähler einen Hochschulabschluss.⁴⁷ In ihrem Fall waren es weder wirtschaftliche Nöte noch die bloße Angst vor Ausländern, die sie bewogen die extreme Rechte zu wählen. Tatsächlich enthüllten einige von ihnen in Interviews entweder ihre schon seit Langem bestehende Loyalität der Partei gegenüber oder gaben an, dass sie eigentlich die meisten der von der FPÖ vertretenen Werte und Ideen teilten, sei es das konservative Familienbild oder ein strukturierter Ansatz in der Flüchtlingsfrage. Diese Ergebnisse sind zwar keineswegs breit genug, um irgendwelche definitiven Schlussfolgerungen zuzulassen; sie rechtfertigen es aber immerhin, ein Fragezeichen hinter die Positionierung rechtsextremer Parteien im Spektrum zwischen der Mitte und den Extremen zu setzen. Wie bereits der Titel unseres Beitrags andeutet, werden rechtsextreme Parteien in der Regel (u.a.) als „populistisch“ bezeichnet, was bedeutet, dass sie für das stehen, was die Menschen wollen. Eine genauere Analyse belegt jedoch häufig ihren

47 Vgl. Köksal Baltacı, Die untypischen Wähler der FPÖ, in: Die Presse, 17. Oktober 2015, unter: <http://diepresse.com/home/4846143/Die-untypischen-Waehler-der-FPO>.

„extremistischen“ Charakter, ihre haarsträubenden und häufig schlicht undemokratischen Ideen und ihre generelle Abneigung gegen alles Fremde. Sowohl die etablierte Politik als auch die Wissenschaft müssen sich wohl mit der äußerst misslichen Lage abfinden, dass es das ist, was „das Volk“ wirklich will.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland: Die Zeiten ändern sich – wird es Zeit für eine Veränderung?

Einführung

Im Zuge der Ereignisse in der Ukraine im Jahr 2014 wandte sich das internationale Medieninteresse bald einer weiteren Region zu, die an die Russische Föderation angrenzt: den Baltischen Staaten. Städte wie Daugavpils und Narva tauchten plötzlich in Berichten auf, in denen es um „die nächste Krim“ ging oder von „kleinen grünen Männchen“ die Rede war. Einige ranghohe westliche Offizielle, darunter NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen, äußerten sich öffentlich zu der Möglichkeit, dass Russland in die Baltischen Staaten einfallen könnte,¹ und die USA und andere NATO-Verbündete bestätigten umgehend ihr Engagement für die Sicherheit der Region nicht nur mit Worten, sondern auch mit konkreten Maßnahmen. Bei einem Besuch in Tallinn im September 2014 erklärte US-Präsident Barack Obama: „Wir werden Estland zur Seite stehen. Wir werden Lettland zur Seite stehen. Wir werden Litauen zur Seite stehen. Ihr habt eure Unabhängigkeit schon einmal verloren. Mit der NATO werdet ihr sie nie wieder verlieren.“² Parallelen zur Ukraine wurden nicht nur von westlichen Medien und Politikern gezogen, sondern auch von Politikern im Baltikum. So sagte Ainars Latkovskis, Vorsitzender des lettischen Parlamentsausschusses für Verteidigungs- und Innenpolitik, im März 2014: „Wir müssen begreifen, dass Russlands Einmischung in die Ukraine Teil seiner breiter angelegten geopolitischen Strategie in der Region ist, zu der auch Lettland gehört. Es lassen sich Parallelen zwischen dem Einfluss, den Russland jahrzehntelang auf die ukrainische Gesellschaft ausgeübt hat, und seiner Strategie in Lettland ziehen.“³

Es war naheliegend, dass sich die Aufmerksamkeit der Welt stärker auf Estland und Lettland richten würde. Sie sind nicht nur die einzigen EU- und NATO-Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Grenze mit dem russischen „Festland“ haben; in beiden Ländern leben auch russische Minderheiten, die rund ein Viertel der Bevölkerung ausmachen. Der Prozentsatz erhöht sich

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin und geben nicht notwendigerweise die Position der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten wieder.

1 Vgl. Ambrose Evans-Pritchard, Putin could attack Baltic states warns former Nato chief, in: The Telegraph, 5. Februar 2015, unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11393707/Putin-could-attack-Baltic-states-warns-former-Nato-chief.html>.

2 Tim Hanrahan, Obama Transcript: NATO Will Defend Estonia, Latvia Lithuania, in: The Wall Street Journal, 3. September 2014, unter: <http://blogs.wsj.com/washwire/2014/09/03/obama-transcript-nato-will-defend-estonia-latvia-lithuania> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Baltic News Service, 3. März 2014.

noch, legt man die weiter gefasste Kategorie der „Russisch sprechenden Bevölkerung“ zugrunde. Zusätzlich verkompliziert wird die Situation in Estland und Lettland durch den Anteil von „Nicht-Staatsbürgern“, von denen die meisten ethnische Russen sind, was gleichzeitig wohl auch zu erhöhter Verwundbarkeit beiträgt. In Lettland machen Nicht-Staatsbürger rund zwölf Prozent der Bevölkerung aus, das sind etwa 250.000 Menschen. In Estland, wo die offizielle Bezeichnung „Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit“ lautet, liegt ihre Zahl bei ca. 82.000, das sind rund sechs Prozent der Bevölkerung.⁴ Bei ihnen handelt es sich um ehemalige Bürger der UdSSR und ihre Nachkommen, die die Staatsbürgerschaft weder automatisch noch durch Einbürgerung oder andere Maßnahmen erhalten haben, noch haben sie seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit Estlands und Lettlands die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes angenommen. Darüber hinaus hat eine beträchtliche Zahl von Bürgern der Russischen Föderation ihren ständigen Wohnsitz in Estland oder Lettland. Offiziellen Angaben zufolge leben rund 40.000 von ihnen in Lettland und über 90.000 in Estland.⁵

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und andere internationale Organisationen stufen Nicht-Staatsbürger als „staatenlos“ ein. Die estnischen und lettischen Behörden teilen diese Einschätzung im Allgemeinen jedoch nicht, da die Nicht-Staatsbürger die Möglichkeit haben, sich einbürgern zu lassen, und außerdem in großem Umfang Zugang zu denselben staatlichen Leistungen wie Staatsbürger haben, dazu gehört u.a. der konsularische Schutz im Ausland. Die Russische Föderation hat Estland und Lettland wegen ihrer Staatsbürgerschaftspolitik (und auch wegen anderer politischer Maßnahmen, die sich nachteilig auf nationale Minderheiten auswirkten) lange Zeit nachdrücklich kritisiert und rief u.a. internationale Institutionen dazu auf, sich stärker mit der Situation der Nicht-Staatsbürger zu befassen. Angesichts der Lage in der Ukraine – u.a. der illegalen Annexion der Krim – stellten sich unweigerlich Fragen wie beispielsweise: Wie stark fühlen sich die russischen Minderheiten dem estnischen bzw. lettischen Staat verbunden, in dem sie leben, vor allem wenn einige von ihnen nie die Staatsbürgerschaft erhalten haben? Sind sie wirklich unzufrieden und wären sie für Mobilisierungs- und Radikalisierungsversuche anfällig? Wie würden sie reagieren, sollte Russland den Druck erhöhen und sich auf die Notwendigkeit berufen, seine „Landsleute“ zu verteidigen?

Die Frage der Nicht-Staatsbürger ist in der aktuellen Lage zweifellos ein wichtiger Aspekt. Die Staatsbürgerschaft ist natürlich nur eine der vielen Facetten von Identität, die bei der Integration eine Rolle spielen können. Sie

4 Zu den Zahlen für Lettland siehe: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Naturalisation, unter: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship/naturalisation>; zu den Zahlen für Estland siehe: Estonia.eu, Citizenship, unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>.

5 Zahlen für Lettland vom 1. Januar 2015 nach Angaben des Central Statistical Bureau of Latvia, Population Register, unter: <http://www.csb.gov.lv>. Die Zahlen für Estland geben den Stand vom 1. August 2015 wieder, siehe: Estonia.eu, a.a.O. (Anm. 4).

hat jedoch – wie in den vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) herausgegebenen *Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften* ausgeführt wird – einen wichtigen symbolischen Wert als Zeichen der Zusammengehörigkeit sowohl für den Inhaber als auch den Gewährer der Staatsbürgerschaft. Die Leitlinien warnen auch davor, dass „das langfristige Vorhandensein einer signifikanten Zahl von Personen ohne Staatsbürgerschaft innerhalb eines Staates der Integration der Gesellschaft zuwiderläuft und potenziell Risiken für den Zusammenhalt und die gesellschaftliche Stabilität darstellt“.⁶ Die Erfahrungen in anderen OSZE-Teilnehmerstaaten haben gezeigt, wie eine „Pass-Politik“ zur Verfolgung politischer und sogar militärischer Ziele eingesetzt werden kann.

Auch wenn ihre Zahl abnimmt, ändert dies nichts an der Tatsache, dass die Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland eine nicht unerhebliche Gruppe von Menschen darstellen, die – trotz möglicher anderer tiefer Bindungen an den Staat, in dem sie leben – nicht über die praktische und symbolische Verbindung zwischen Individuum und Staat verfügen, die eine Staatsbürgerschaft herstellt. Die Situation der Nicht-Staatsbürger zieht daher noch immer den prüfenden Blick externer Beobachter auf sich, und stellt nach wie vor eine interne Herausforderung für den Integrationsprozess dar. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland und befasst sich mit der Frage, was ihre Situation für die Verantwortlichen in Estland und Lettland im gegenwärtigen Sicherheitskontext bedeutet und wie die mit ihr verbundenen internen und externen Schwachstellen beseitigt werden könnten.

Die gegenwärtige Situation der Nicht-Staatsbürger

Die „russischen Minderheiten“ in den Baltischen Staaten werden oft über einen Kamm geschoren, jedoch gibt es innerhalb dieser Gruppe durchaus Unterschiede, auch in Bezug auf die Staatsbürgerschaft. Die Nicht-Staatsbürger sind eine Minderheit innerhalb einer Minderheit, da die meisten Angehörigen einer nationalen Minderheit in Estland und Lettland auch Bürger des Landes sind, in dem sie leben. Unter den Nicht-Staatsbürgern besteht wiederum ebenfalls ein gewisses Maß an ethnischer Diversität. Rund 66 Prozent der Nicht-Staatsbürger in Lettland und 80 Prozent derer in Estland sind Russen. Zur Bevölkerungsgruppe der Nicht-Staatsbürger gehören beispielsweise auch ethnische Belarussen, Ukrainer und Polen.⁷

6 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012, unter: <http://www.osce.org/hcnm/96883>, S. 43.

7 Nach Angaben des Central Statistical Bureau of Latvia setzte sich die Gesamtzahl der Nicht-Staatsbürger Anfang 2015 aus 159.804 ethnischen Russen, 24.448 Belarussen, 23.178 Ukrainern, 8.703 Polen und 6.186 Litauern sowie in geringerer Zahl aus Roma, Juden oder anderen Ethnien zusammen; siehe Central Statistical Bureau of Latvia, a.a.O. (Anm. 5). Die estnische Datenbank Statistics Estonia enthält lediglich für Esten und Rus-

Seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit Estlands und Lettlands ist die Zahl der Nicht-Staatsbürger deutlich zurückgegangen. Dieser Trend wird sich zwar fortsetzen, das Problem wird sich dennoch nicht von selber lösen, was vor allem an der geringen Zahl der Bewerber, die pro Jahr einen Antrag auf Einbürgerung stellen, liegt. Die Prognosen für Lettland schwanken zwischen Voraussagen, dass es in zwanzig Jahren keine Nicht-Staatsbürger mehr geben wird, und realistischeren Schätzungen, die davon ausgehen, dass ihre Zahl auf 74.000 sinken könnte.⁸ Estlands neueste Integrationsstrategie „Etnische Integration 2020“ geht davon aus, dass die Zahl bis 2020 auf rund 82.000 sinken wird.⁹ Der Rückgang hat mehrere Gründe, darunter Maßnahmen, die die Erlangung der Staatsbürgerschaft für Kinder erleichtern, Einbürgerung, Migration oder auch die Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft (zumeist derjenigen der Russischen Föderation). Insgesamt gehören der Gruppe der Nicht-Staatsbürger vorwiegend ältere Menschen an, so dass ihr Rückgang zum Teil auch natürlich bedingt ist.

Sowohl in Estland als auch Lettland wurden Anstrengungen unternommen, die Einbürgerung zu erleichtern und vor allem die Situation von Kindern, die nicht die Staatsbürgerschaft besitzen, zu verbessern. Am grundsätzlichen Ansatz in der Frage der Staatsbürgerschaft hat sich in den letzten 15 Jahren jedoch wenig geändert, was auch den allgemeinen politischen Konsens widerspiegelt. Die Gesetzgebung zur Staatsbürgerschaft wurde 2013 in Lettland und 2015 in Estland novelliert. Gleichzeitig gab es Diskussionen über eine Liberalisierung der Regelungen für eine doppelte Staatsbürgerschaft – ein angesichts ihrer demographischen Situation für beide Länder äußerst aktuelles Thema.

Mit der Novellierung des lettischen Gesetzes über die Staatsbürgerschaft von 1994 im Jahr 2013 wurde es zum zweiten Mal nach 1998 verändert. Die Neuerungen haben die Einbürgerung für bestimmte Gruppen von Nicht-Staatsbürgern vereinfacht, so z.B. für alle, die über die Hälfte eines Grundkurses der lettischen Sprache abgeschlossen haben. Auch können die Kinder von Nicht-Staatsbürgern nun bei ihrer Geburt als lettische Bürger registriert werden; dazu muss lediglich ein Elternteil einen entsprechenden Antrag stellen. Diese Regelung gilt auch rückwirkend für Kinder unter 15 Jahren. Zwar wird die Staatsbürgerschaft damit nicht automatisch erworben, da ein Elternteil immer noch einen Antrag stellen muss. Im Vergleich zu den vorherigen Regelungen stellen die Veränderungen jedoch insofern eine Verbesserung dar, als die Zahl der Kinder von Nicht-Staatsbürgern, die die lettische Staats-

sen konkrete Zahlen. Andere Ethnien sind unter der Rubrik „andere ethnische Nationalitäten“ zusammengefasst; siehe Statistics Estonia, unter: <http://www.stat.ee/en>.

8 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, *Analysis of Integration of Latvian Non-Citizens*, Riga 2014, S. 78-79, unter: http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/nepilsoni/BISS_Noncitizens_2014.pdf.

9 Vgl. Estonian Ministry of Culture, *The Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia*, „Integrating Estonia 2020“, o.O., 2014, S. 17, unter: http://www.kul.ee/sites/default/files/integrating_estonia_2020.pdf (Ausgangsbasis in dieser Quelle sind 91.288 Nicht-Staatsbürger im Jahr 2014).

bürgerschaft erhalten haben, seither prozentual deutlich gestiegen ist. Der Anstieg hatte eigentlich bereits mit einer Änderung der Verordnungen des Ministerkabinetts im Jahr 2011 begonnen, die es Eltern ermöglichte, bei der Registrierung ihrer Kinder auch gleichzeitig deren lettische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Die HKNM der OSZE Astrid Thors nahm diesen positiven Trend, dass die Kinder von Nicht-Staatsbürgern als lettische Bürger registriert werden, während ihres Besuchs in Lettland im Herbst 2014 zur Kenntnis.

Änderungen an Estlands Staatsbürgerschaftsgesetz von 1995 wurden im Januar 2015 verabschiedet. Die wichtigsten Änderungen für Nicht-Staatsbürger betrafen dabei die Kinder von Nicht-Staatsbürgern sowie Antragsteller für den Erwerb der Staatsbürgerschaft, die älter als 65 Jahre waren. Gemäß den Änderungen erhalten in Estland geborene Kinder von Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit bei ihrer Geburt die estnische Staatsbürgerschaft, wenn ein Elternteil oder beide Elternteile die erforderlichen Kriterien erfüllen und die estnische Staatsbürgerschaft für ihr Kind nicht innerhalb eines Jahres zurückweisen. Die Gesetzesänderung betrifft Kinder bis zum Alter von 15 Jahren. Antragsteller, die über 65 Jahre alt sind, sind zudem vom schriftlichen Teil der Sprachprüfung im Rahmen des Einbürgerungstests befreit. (Zuvor galt diese Befreiung nur für Bewerber, die vor 1930 geboren waren.) Auch wenn die Zahl der Nicht-Staatsbürger durch die Gesetzesänderungen möglicherweise nicht deutlich abnehmen wird, entsprechen die Änderungen den Empfehlungen internationaler Institutionen und werden wie in Lettland zur Lösung des Problems anhaltender Staatenlosigkeit künftiger Generationen beitragen.

Trends bei der Einbürgerung

Abgesehen von wenigen Ausnahmen (beispielsweise Personen, die als Gefahr für die Sicherheit des Staates eingestuft werden) haben alle Nicht-Staatsbürger das Recht, die Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung zu erwerben. Auf der Website des lettischen Außenministeriums heißt es: „Alle Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einbürgerungsprozess wurden geschaffen. Zudem ist der Einbürgerungsprozess in Lettland einer der liberalsten in Europa.“¹⁰ Offiziellen Angaben der estnischen Regierung zufolge „fördert die estnische Regierung aktiv den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung und reduziert so die Zahl der Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit. Die Regierung befasst sich kontinuierlich mit dieser Angelegenheit und hat den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft in vielfacher Hinsicht erleichtert, vor allem für Kinder.“¹¹ Die Wirklichkeit sieht je-

10 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Citizenship, unter: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship>.

11 Estonia.eu, a.a.O. (Anm. 4).

doch so aus, dass die Einbürgerungsrate in beiden Ländern stagniert. In Estland hat die Anzahl der pro Jahr eingebürgerten Personen seit 2008 die Zahl von 2.000 nicht überschritten. 2013 betrug sie 1.316, im Jahr 2014 stieg sie leicht an auf 1.589, fiel jedoch 2015 auf 884.¹² In Estlands jüngster Integrationsstrategie wird die Verlangsamung des Einbürgerungsprozesses als eines der zentralen Probleme im Bereich der Integration bezeichnet. In Lettland wurden 2015 insgesamt 777 Menschen eingebürgert, im Jahr 2014 waren es 939 und 2013, dem ersten Jahr, in dem die Zahl unter 2.000 sank, 1.732.¹³ Der Leiter der Einbürgerungskommission sagte dem Lettischen Fernsehen, dass die Einbürgerungsanträge 2014 während der Ereignisse in der Ukraine um 40 Prozent zurückgegangen seien.¹⁴ In Estland äußert der neueste Integrationsbericht die Sorge um die dritte Generation von Nicht-Staatsbürgern – immerhin eine Gruppe von beachtlicher Größe – und stellt fest, dass bis zu 19 Prozent der Personen anderer (nichtestnischer) Ethnizität, die in Estland geboren wurden und deren Eltern ebenfalls in Estland geboren sind, immer noch Nicht-Staatsbürger seien.

Für viele Nicht-Staatsbürger hat die Entscheidung, sich nicht einbürgern zu lassen, pragmatische Gründe. Eine von der Regierung finanzierte Umfrage in Lettland im Jahr 2014 ergab, dass 81 Prozent der Befragten nicht vorhatten, innerhalb des nächsten Jahres die lettische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Als Grund gaben die meisten an, dass sie die lettische Staatsbürgerschaft nicht benötigten.¹⁵ Dies bestätigt die Ergebnisse anderer Studien, die gezeigt haben, dass praktische Überlegungen die Entscheidung für oder wider eine Einbürgerung dominieren und nicht etwa ein Gefühl der Zugehörigkeit (oder Nichtzugehörigkeit) zu Lettland.¹⁶ In Estland verzeichnet der jüngste von der Regierung finanzierte Bericht über die Integration der estnischen Gesellschaft aus dem Jahr 2015 „einen Mangel an starken Anreizen“ zur Einleitung des Einbürgerungsprozesses. So haben Nicht-Staatsbürger zum Beispiel den Eindruck, dass ihr Status als Nicht-Staatsbürger sie nicht daran hindert, in Estland zu leben. Zudem erleichtert er die Reise nach Russland und in andere GUS-Staaten.¹⁷ (Nicht-Staatsbürger aus Estland und Lettland können ohne

12 Vgl. ebenda.

13 Vgl. Latvijas Republikas Iekšlietu Ministrijas, Pilsonības un Migrācijas Lietu Pārvalde [Innenministerium der Republik Lettland, Abteilung für Staatsbürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten], Statistika: Naturalizācija [Statistik: Einbürgerung], unter: <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html>.

14 Vgl. Baltic News Service, Non-citizens' interest in getting Latvian citizenship has dwindled – official, unter: <http://www.bns.lv/en/topic/1905/news/49892376>.

15 Vgl. SKDS, Piederības sajūta Latvijai, Mazākumtautību Latvijas iedzīvotāju aptauja, 2014.gada maijs – jūnijs, [Ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Lettland, Umfrage unter der Minderheitenbevölkerung Lettlands, Mai-Juni 2014], S. 25, unter: http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/atskaite_piederiba_08_2014.pdf.

16 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 43.

17 Raivo Vetik/Kristina Kallas/Jüri Kruusvall/Ellu Saar/Jelena Helemäe/Cenely Leppik/Laura Kirss/Külliki Seppel/Kats Kivisitik/Pille Ubakivi-Hadachi, Estonian Society Monitoring 2015, S. 3, unter: http://www.kul.ee/sites/default/files/news-related-files/kokkuvote_eng.pdf (im Folgenden zitiert als: Estonian Society Monitoring 2015).

Visum innerhalb der EU reisen und seit 2008 auch in die Russische Föderation.)

Die niedrige Einbürgerungsrate kann jedoch nicht allein auf pragmatische Entscheidungen der Nicht-Staatsbürger zurückgeführt werden. Die mangelnde Beherrschung der Landessprache steht in engem Zusammenhang mit der geringen Einbürgerungsrate, auch wenn sich die Sprachkenntnisse der Minderheiten in beiden Ländern kontinuierlich verbessern. Der Studie des *Baltic Institute of Social Sciences* (BISS) zufolge gibt es eine signifikante Korrelation zwischen einer positiven Selbsteinschätzung bezüglich der eigenen Sprachkenntnisse und der Absicht, innerhalb des nächsten Jahres die lettische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Schwache Kenntnisse der lettischen Sprache stellen für Nicht-Staatsbürger über 40 hingegen ein schwerwiegendes Hindernis dar. Der Bericht fasst die Befunde der Studie folgendermaßen zusammen: „Insgesamt muss die Schlussfolgerung lauten, dass die Bereitstellung von Lettisch-Sprachkursen (kostenlos oder zu nur sehr geringen Gebühren) in Lettland immer noch hochaktuell ist.“¹⁸ Auch für einige junge Leute könnten mangelnde Sprachkenntnisse bei der Einbürgerung eine Hürde darstellen: In einer Umfrage unter Gymnasiasten in Riga, die nicht die Staatsbürgerschaft besaßen, gaben die meisten an, dass mangelnde Lettisch-Kenntnisse für sie das Haupthindernis für ihre Einbürgerung waren.¹⁹

Die Sprachenfrage spielt auch in Estland für potenzielle Antragsteller für den Erwerb der Staatsbürgerschaft eine große Rolle. Die jüngste Umfrage zur Integration der estnischen Gesellschaft ergab, dass die Mehrheit der Nicht-Staatsbürger die estnische Staatsbürgerschaft erwerben möchte, als Haupthindernis hierfür jedoch angibt, die estnische Sprache nicht erlernen zu können.²⁰ Dabei mag der Umstand eine Rolle spielen, dass Estland später als Lettland den zweisprachigen Unterricht in russischsprachigen Schulen eingeführt hat. Eine Studie des Bildungsministeriums, die Anfang 2015 veröffentlicht wurde, fand heraus, dass ein Drittel der Schüler russischsprachiger Grundschulen nicht über hinreichende Sprachkenntnisse verfügte, um auf eine weiterführende Schule gehen zu können, in der auf Estnisch unterrichtet wird.²¹ Dass das estnischsprachige Umfeld in Narva, wo weniger als die Hälfte der Einwohner die estnische Staatsbürgerschaft besitzen, eher begrenzt ist, ist für die dort lebenden russischsprachigen Einwohner, die die Landessprache lernen und anwenden wollen, eine besondere Herausforderung.

18 Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 50.

19 Vgl. Special Report: Twenty Years of Naturalization, LSM.LV, unter: <http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/special-report-twenty-years-of-naturalization.a117307>.

20 Vgl. Estonian Society Monitoring 2015, a.a.O. (Anm. 17), S. 3.

21 Vgl. Third of Russian-language school students failed to reach required Estonian level, news.err.ee, 15. Januar 2015, unter: <http://news.err.ee/v/education/b4b0c6eb-ecbc-4c5f-b510-1633c6076007>.

Meinungsumfragen zur Haltung der Minderheiten in Estland und Lettland während der Ukraine-Krise haben keinen Anlass zu der Sorge gegeben, dass sie davon träumen, von Russland errettet zu werden oder dies für ein realistisches Szenario halten. Eine von der Regierung finanzierte Umfrage unter Angehörigen nationaler Minderheiten in Lettland zeigte, dass sich mehr als 60 Prozent von ihnen als lettische Patrioten betrachten.²² Insgesamt ist der Anteil der Angehörigen von Minderheiten, die von sich sagen, sie seien stolz darauf, Bürger oder Einwohner Lettlands zu sein, seit der ersten diesbezüglichen Umfrage im Jahr 2009 gestiegen. Eine Mehrheit der Befragten unterstützte die vom russischen Föderationsrat am 1. März 2014 erteilte Ermächtigung zum Einsatz russischer Truppen auf ukrainischem Gebiet nicht.²³ In der erwähnten Umfrage zur Integration der estnischen Gesellschaft von 2015 gaben rund vier Fünftel der ethnischen Russen an, eine gemäßigte oder starke nationale Identität zu empfinden.²⁴ Eine von einem estnischen Mitglied des Europäischen Parlaments Anfang 2015 in Auftrag gegebene Meinungsumfrage ergab, dass mehr als 90 Prozent der Nicht-Esten einen Konflikt mit Russland für unmöglich hielten, von den Esten waren 60 Prozent dieser Meinung.²⁵

Gleichzeitig könnte die Integration durch ein stärkeres Zugehen auf die Minderheiten und ihre stärkere Einbindung zweifellos noch verbessert werden, vor allem, was die Nicht-Staatsbürger betrifft. Es gibt Anzeichen dafür, dass Nicht-Staatsbürger Gefahr laufen marginalisiert zu bleiben, während die Integration der estnischen und der lettischen Gesellschaft voranschreitet. In der von der lettischen Regierung finanzierten Umfrage gaben Nicht-Staatsbürger seltener an, stolz darauf zu sein, ein Bürger bzw. Einwohner Lettlands zu sein (50 Prozent), als Angehörige nationaler Minderheiten mit lettischer Staatsbürgerschaft (63 Prozent).²⁶ Nicht-Staatsbürger nehmen auch seltener an politischen oder zivilgesellschaftlichen Aktivitäten teil als Angehörige von Minderheiten, die Staatsbürger sind. Die ebenfalls bereits erwähnte BISS-Studie über Nicht-Staatsbürger in Lettland von 2014 beruht auf Umfrageergebnissen aus dem Jahr 2013, die zeigen, dass sich zwei Drittel der lettischen Nicht-Staatsbürger „sehr eng“ oder „eng“ mit Lettland verbunden fühlen. Jedoch war diese Zahl im Vergleich zu 2010 gesunken. Die Zahl der Nicht-Staatsbürger, die stolz darauf sind, in Lettland zu leben, ist seit 1997 auf 44 Prozent

22 Vgl. Latvijas Republikas Ministru kabinets [Ministerkabinett der Republik Lettland], Government urges to strengthen the national minorities' sense of belonging to Latvia, 26. August 2014, unter: <http://www.mk.gov.lv/en/aktualitates/government-urges-strengthen-national-minorities-sense-belonging-latvia>.

23 Vgl. ebenda.

24 Vgl. Estonian Society Monitoring 2015, a.a.O. (Anm. 17), S. 3-4.

25 Vgl. Survey organized by an Estonian MEP says that people skeptical about war with Russia, news.err.ee, 29. Januar 2015, unter: <http://news.err.ee/v/politics/76400b2c-1bbb-4504-b330-0ed0bb205422>.

26 Vgl. SKDS, a.a.O. (Anm. 15), S. 8.

gesunken. Die Zahl derer, die nicht stolz darauf sind, in Lettland zu leben, ist hingegen gestiegen (51 Prozent).²⁷ Eine signifikante Zahl der im Rahmen der Studie befragten Nicht-Staatsbürger gab an, selber zwar noch nie aufgrund ihres Status diskriminiert worden zu sein, sich aber dennoch darüber zu ärgern, dass sie keine Staatsbürger sind, obwohl sie ihr gesamtes Leben oder einen Großteil davon in Lettland verbracht haben.

In Estland haben Minderheiten weniger Vertrauen in staatliche Institutionen als ethnische Esten, wobei Nicht-Staatsbürger das geringste Vertrauen in jedwede Institution haben.²⁸

Estlands Integrationspolitik unterscheidet zwischen vier verschiedenen Zielgruppen, die von „erfolgreich integriert“ bis zu „nicht integriert“ reichen; die Gruppe „mäßig bis wenig integriert“ besteht dabei größtenteils aus Nicht-Staatsbürgern.²⁹ Ein Bericht des *Estonian International Centre for Defence and Security* warnte 2014: „Heute ist ein großer Teil der sprachlich kompetenteren, wohlhabenderen und aktiveren Mitglieder der russischsprachigen Gemeinde zu erfolgreichen Bürgern geworden. Die weniger Wohlhabenden oder weniger Aktiven werden hingegen zu einer ausgeschlossenen und entfremdeten Gruppe staatenloser Menschen, und die Kluft zwischen diesen Gruppen ist eher noch tiefer geworden.“³⁰ Der Bericht zitiert Umfragen, die zeigen, dass weniger als 40 Prozent der Nicht-Staatsbürger in Estland – und damit ein noch geringerer Prozentsatz als nach der Krise um den Bronzesoldaten im Jahr 2007 – bereit wären, sich im Falle eines Angriffs an der Verteidigung des Landes zu beteiligen. (Dennoch bekräftigten mehr als die Hälfte aller männlichen Nicht-Staatsbürger unter 60 Jahren ihre Bereitschaft, zur Verteidigung des Landes beizutragen.)

Trotz der Verbitterung, die einige Nicht-Staatsbürger vielleicht hegen, haben Versuche, sich im Zusammenhang mit dem Thema Nicht-Staatsbürger zu organisieren, sie nicht in größerem Umfang mobilisieren können. Der Kongress der Nicht-Staatsbürger, der 2012 in Lettland gegründet wurde, behauptet von sich, landesweit mehr als 7.000 Mitglieder zu haben. Seine Bemühungen um die Herstellung von Kontakten scheinen sich jedoch größtenteils darauf zu konzentrieren, das Bewusstsein für das Thema in der internationalen Gemeinschaft zu erhöhen. Die Organisation verfügt über eine aktive Online-Präsenz, hauptsächlich in russischer Sprache. Der Erfolg ihrer Lobbyarbeit bei der lettischen Regierung dürfte sich jedoch in Grenzen halten, da Letztere die Führung des Kongresses für radikal hält und davon überzeugt ist, dass sie Russlands „Landsleute-Politik“ nahe steht. Ein kleiner Kreis von Aktivisten in Estland gründete 2014 eine Gruppe von Nicht-Staatsbürgern.

27 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 52 und S. 55.

28 Vgl. Estonian Society Monitoring 2015, a.a.O. (Anm. 17), S. 3.

29 Vgl. Integration in Estonian Society, Estonia.eu, 20. März 2014, unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/integration-in-estonian-society.html>.

30 Juhan Kivirähk, Integrating Estonia's Russian-Speaking Population: Findings of National Defense Opinion Surveys, Dezember 2014, S. 6, unter: <http://www.icds.ee/publications/article/integrating-estonias-russian-speaking-population-findings-of-national-defense-opinion-surveys>.

Bis August 2015 hatte sie rund 600 „Likes“ auf ihrer *Facebook*-Seite erhalten.

Schwachstellen gegenüber externen Faktoren

Die einschlägigen Organe der Vereinten Nationen, des Europarats und der OSZE haben im Laufe der Jahre wiederholt ihre Sorge im Zusammenhang mit dem Thema Nicht-Staatsbürger zum Ausdruck gebracht, das Außenministerium der Vereinigten Staaten befasst sich mit dem Thema in seinen jährlichen Menschenrechtsberichten über Estland und Lettland. Besonders hartnäckige und lautstarke Kritik kommt jedoch aus Moskau. Auch bereits vor der Ukraine-Krise konnte diese Kritik nicht isoliert von den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen im Allgemeinen betrachtet werden. Dazu gehörten auch Russlands Haltung gegenüber der Erweiterung der NATO und Russlands Rolle in seinem „nahen Ausland“ und der „russischen Welt“.

In russischen offiziellen Erklärungen zu Moskaus Sorge über Landsleute im Ausland ist häufig von der Situation der russischen Minderheiten in den Baltischen Staaten, insbesondere von der Notlage der dortigen Nicht-Staatsbürger, die Rede. Seit Beginn der Ukraine-Krise steht Russlands Rhetorik jedoch verstärkt unter Beobachtung, vor allem im Hinblick auf jegliche Anzeichen einer rhetorischen Eskalation. In seiner Ansprache bei einem gemeinsamen Treffen des Rats für interethnische Beziehungen und des Rats für die russische Sprache im Mai 2015 verwies Präsident Wladimir Putin auf Länder, die eine „harte, aggressive Politik der sprachlichen und kulturellen Assimilation“ verfolgten und stellte fest: „Wir sehen, wohin dies führen könnte: zur Spaltung der Gesellschaft in ‚vollwertige‘ Bürger und ‚minderwertige‘ Bürger – in ‚Staatsbürger‘ und ‚Nicht-Staatsbürger‘ und sogar zu tragischen innerstaatlichen Konflikten.“³¹ Konstantin Dolgow, Sonderbeauftragter des russischen Außenministeriums für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, erklärte bei der Regionalkonferenz der russischen Landsleute in Lettland, Litauen und Estland, die im September 2014 in Riga stattfand, dass die Probleme russischer Landsleute in den Baltischen Staaten zu den Prioritäten des russischen Außenministeriums gehörten, und stellte fest, dass die „massenhafte Staatenlosigkeit“ in Estland und Lettland inakzeptabel sei.³² In seiner

31 President of Russia, Joint meeting of Council for Interethnic Relations and Council for the Russian Language, 19. Mai 2015, unter: <http://en.kremlin.ru/events/councils/by-council/28/49491>.

32 Ministerstvo inostrannyh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie Upolnomočennogo MID Rossii po voprosam prav čeloveka, demokratii i verchovenstva prava K.K. Dolgova na Regional'noj konferencii rossiskich sootečestvennikov Latvii, Litvy i Estonii, Riga, 13 sentjabrja 2014 goda [Rede des Sonderbeauftragten des russischen Außenministeriums für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit K.K. Dolgow bei der Regionalkonferenz der russischen Landsleute in

Rede bei einem Treffen mit Mitgliedern des Weltkoordinationsrats russischer Landsleute im Mai 2015 in Moskau ging Außenminister Sergei Lawrow auf Russlands Fonds für die Unterstützung und den Schutz der Rechte von Landsleuten im Ausland ein: „Der Fonds stellt unseren Landsleuten im Ausland qualifizierte Rechtshilfe zur Verfügung, wenn ihre legitimen Rechte verletzt werden, vor allem in den Baltischen Staaten.“³³ Im März 2015 veranstaltete die Duma einen Runden Tisch über die Nöte der Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland, bei dem Organisationen der Nicht-Staatsbürger um Hilfe aus Russland baten. Presseberichten zufolge kamen die Abgeordneten darin überein, vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eine Erklärung abzugeben, in der darauf hingewiesen wird, dass die Verletzung der Rechte von Nicht-Staatsbürgern inakzeptabel sei.

Bis jetzt zumindest war die offizielle Rhetorik zumeist „*Business as usual*“. Dolgow fand sogar einige verhalten positive Worte über die Änderungen am estnischen Staatsbürgerschaftsgesetz in Bezug auf Nicht-Staatsbürger. Zu den vorgeschlagenen Änderungen twitterte er im Herbst 2014: „Falls die Änderungen verabschiedet werden, wäre dies ein wichtiger heilsamer Schritt zur Abschaffung der Nicht-Staatsbürgerschaft in Estland – auch wenn er mit 20 Jahren Verzögerung kommt. Dies ist nur der Anfang eines Weges zur Umsetzung der Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorganisationen und zur Beseitigung des Phänomens der Nicht-Staatsbürgerschaft, das eine Schande für Europa darstellt.“³⁴

In offiziellen Erklärungen verweist Russland oft nur auf die Empfehlungen internationaler Organisationen, wie es z.B. Außenminister Lawrow nach seinem Treffen mit dem lettischen Außenminister Edgars Rinkēvičs im Januar 2015 tat. Er erklärte, dass Russland in der Frage der Nicht-Staatsbürger auf der Einhaltung der Empfehlungen der OSZE, des Europarats und des entsprechenden VN-Ausschusses bestehe: „Nicht mehr und nicht weniger.“³⁵

Im Prinzip widerspricht eine solche Aussage nicht den *Bozener Empfehlun-*

Lettland, Litauen und Estland, Riga, 13. September 2014], 15. September 2014, unter: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/0AD973C5C78C12B944257D5400382B03.

33 Ministerstvo inostrannyh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie Ministra inostrannyh del Rossii C.V. Lavrova na vstreče s členami Vsemirnogo koordinacionnogo soveta rossiskich sootečestvennikov, Moskva, 28 maja 2015 goda [Rede des russischen Außenministers S.V. Lavrov bei einem Treffen mit Mitgliedern des Weltkoordinationsrats der russischen Landsleute, Moskau, 28. Mai 2015], 28. Mai 2015, unter: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/3A7C9EC49434707243257E530034B1BC.

34 Baltic News Service, Russia welcomes Estonia's plan to simplify acquisition of citizenship, 8. Oktober 2014.

35 Ministerstvo inostrannyh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie i otvety za voprosy SMI Ministra inostrannyh del Rossii S.V. Lavrova v chode sovместnoj press-konferencii po itogam peregovorov s Ministrom inostrannyh del Latvii Ė. Rinkevičem, Moskva, 12 Janvarja 2015 goda [Rede und Antworten des russischen Außenministers S.V. Lavarov auf Fragen der Medien auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem lettischen Außenminister E. Rinkēvičs zu den Ergebnissen ihrer Gespräche, Moskau, 12. Januar 2015], 12. Januar 2015, unter: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/E47437042173F9B643257DCB004C2386.

gen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen,³⁶ die Staaten dazu ermutigen, ihre Anliegen im Zusammenhang mit Personen oder Situationen in anderen Staaten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit vorzubringen, zu der auch die umfassende Unterstützung internationaler Menschenrechtsstandards und entsprechender Mechanismen gehört.

Estnische und lettische Politiker waren verständlicherweise nervös und wandten sich an ihre westlichen Partner, um stärkere Sicherheitsgarantien zu erhalten; mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Integrationssituation wurden gleichzeitig kleingeredet. Estlands Präsident Toomas Hendrik Ilves bemerkte dazu im Januar 2015, ein russischer Einfall in Estland sei „ziemlich undenkbar“, und verwies auf starke Anreize für die russischsprachige Bevölkerung, in Estland zu bleiben.³⁷ Im Zuge der hitzigen Debatten in Lettland darüber, wie das Land mit der Flüchtlingskrise in der EU umgehen solle, warnte die frühere lettische Präsidentin Vaira Vīķe-Freiberga: „Wenn Lettland erklärt, dass es nicht dazu in der Lage ist, andere Menschen zu integrieren, dass wir zu schwach und unfähig sind, dann gleicht das einer weißen Fahne, mit der wir sagen, dass jemand kommen und sich hier um einige Dinge kümmern muss.“³⁸

Die öffentlichen Jahresberichte der Sicherheitsdienste Estlands und Lettlands setzen Russlands Landsleute-Politik auf die Liste der größten Bedrohungen für die nationale Sicherheit und stellen einige der Sprecher der Nicht-Staatsbürger so dar, als seien sie eng mit dieser Politik verbunden. In Lettland wurden die Führer des Kongresses der Nicht-Staatsbürger in dem Bericht der lettischen Sicherheitspolizei aus dem Jahr 2014 als Instrument der russischen Landsleute-Politik bezeichnet.³⁹ Anfang 2015 wurde einem der Führer der Organisation Berichten zufolge die Einreise nach Estland verwehrt. Jedoch spielen die Sicherheitsdienste auch öffentlich die Gefahr herunter, dass mithilfe der Instrumente der Landsleute-Politik Menschen in großer Zahl mobilisiert werden könnten. Der Jahresbericht der lettischen Sicherheitspolizei von 2014 vermerkt zwar, dass die russische Landsleute-Politik in Lettland im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise eine kontinuierlich zunehmende Rolle spielt, das Fazit lautet jedoch: „Die Aktivisten der russischen Landsleute-Politik finden trotz intensiver Versuche, die Gesellschaft zu spalten, unter den Einwohnern Lettlands kaum Unterstützung.“⁴⁰ Der Jahresbericht des estnischen Sicherheitsdienstes aus dem Jahr 2014 stellt fest, dass es in Est-

36 Siehe OSCE HCNM, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, Juni 2008, unter: <http://www.osce.org/hcnm/33633>.

37 Zitiert nach: Dhara Ranasinghe, How much should Russia's neighbors fear Moscow?, CNBC, 23. Januar 2015, unter: <http://www.cnbc.com/id/102363625>.

38 Former president decries „political circus“ over refugees' fate, LSM.LV, unter: <http://www.lsm.lv/en/article/politics/former-president-decries-political-circus-over-refugees-fate.a140113>.

39 Vgl. Drošības Policija Latvijas Republika [Sicherheitspolizei der Republik Lettland], Security Police Annual Report 2014, Riga, Juli 2015, einsehbar unter: <http://www.iem.gov.lv>.

40 Ebenda, S. 10.

land nur wenige russische „Extremisten“ gebe und dass Versuche, die ethnischen Russen in Estland zur Unterstützung der russischen Aktivitäten in der Ukraine zu mobilisieren, erfolglos gewesen seien. In dem Bericht heißt es: „Wir können keine Anzeichen eines Separatismus erkennen, nach denen viele ausländische Journalisten während der Ereignisse in der Ukraine in Estland gesucht haben. Hin und wieder tauchen Websites auf, die für die Autonomie von Ida-Viru werben, eines hauptsächlich russischsprachigen Landkreises im Nordosten Estlands, sie haben jedoch keinerlei reale Inhalte oder echte Unterstützung.“⁴¹

Natürlich wäre es naiv, die Augen vor Anzeichen einer Veränderung in der russischen Haltung, vor provokativen oder radikalen Aktionen örtlicher oder von außen kommender Gruppen oder Individuen, vor merklich aggressiveren Kampagnen in den russischen Medien oder sozialen Netzwerken sowie vor sonstigen besorgniserregenden Entwicklungen zu verschließen. Die Behörden sind in dieser Hinsicht mit Sicherheit auch wachsam. Für die estnischen und lettischen Behörden ist es wichtiger denn je, demokratische und menschenrechtliche Prinzipien einzuhalten, wenn sie sich mit mutmaßlichen oder potenziellen Sicherheitsbedrohungen befassen. Es würde ein falsches Signal aussenden, wenn sie jeglichen Aktivismus zur Unterstützung der Nicht-Staatsbürger als das Werk der russischen Landsleute-Politik brandmarkten. Ebenso falsch wäre eine schwache Reaktion auf Versuche, die Gesellschaft mithilfe politischer Rhetorik zu spalten, Ängste zu schüren oder Hassreden gegen Nicht-Staatsbürger bzw. Minderheiten im Allgemeinen zu halten.

Wie soll es weitergehen?

Auch wenn es keinen Grund gibt, die Risiken hochzuspielen, so ist es dennoch unbestritten, dass das Thema Nicht-Staatsbürger sowohl intern als auch extern für Estland und Lettland nach wie vor eine Herausforderung darstellt. Es gibt einige Argumente, die für eine Beibehaltung des Status quo vorgebracht werden können: Wer möchte, hat die Möglichkeit, die Staatsbürgerschaft zu erlangen. Die Zahl der Nicht-Staatsbürger wird weiterhin zurückgehen, wenn auch – ungeachtet der getroffenen Maßnahmen – nur langsam. Es gibt keinen ernsthaften innenpolitischen Druck, sich mit dem Thema Nicht-Staatsbürger zu befassen; damit zusammenhängende Fragen wurden im Zuge der jüngsten Parlamentswahlen in Estland und Lettland kaum diskutiert. Änderungen an Russlands Visa-Politik liegen nicht in der Macht der estnischen und lettischen Behörden und somit haben sie auch kaum Einfluss auf eine wichtige pragmatische Überlegung der Nicht-Staatsbürger. Doch sollten diese Punkte nicht als Rechtfertigung dafür dienen, keine aktiveren Maßnahmen zu ergreifen, um Nicht-Staatsbürger dazu zu ermutigen, Bürger des Lan-

41 Kaitsepolitsei amet [Sicherheitspolizeiamt], Annual Review 2014, S. 7, einsehbar unter: [https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Annual Review 2014.pdf](https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Annual%20Review%202014.pdf).

des zu werden, und ihnen dieses auch zu erleichtern. Dazu müssten allerdings nicht nur die noch immer bestehenden praktischen und psychologischen Hindernisse für eine Einbürgerung abgebaut, sondern auch eine aktive Staatsbürgerschaft im umfassenderen Sinne gefördert werden.

Das soll nicht heißen, dass diese Dinge nicht bereits auf der Tagesordnung stehen. Estlands neueste Integrationsstrategie legt als zweites Unterziel fest, dass „die gesellschaftliche Teilhabe schlechter integrierter dauerhafter Einwohner mit ausländischem Hintergrund sich durch den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft und neues soziales Wissen verbessert“.⁴² Mehrere Maßnahmen sind geplant, darunter Vorbereitungskurse für die Einbürgerungstests und „flexible Integrationsdienstleistungen“. Lettlands *Leitlinien zur nationalen Identität, Zivilgesellschaft und Integrationspolitik (2012-2018)* bezeichnen die Verringerung der Zahl der Nicht-Staatsbürger als eine wichtige Aufgabe der Integrationspolitik und sehen stärkere Formen der Teilhabe sowie die Verbesserung der lettischen Sprachkenntnisse der Nicht-Staatsbürger vor. Solche Strategien und Maßnahmen sind wichtig, jedoch müsste für einen wirklichen Durchbruch entschiedener vorgegangen werden. Dazu könnte auch ein Umdenken hinsichtlich der institutionellen Herangehensweise an die Integration – für die in beiden Ländern derzeit nur relativ kleine Abteilungen des Kulturministeriums zuständig sind – und mit Blick auf eine Erhöhung der Gelder für Integrationsmaßnahmen gehören.

Hindernisse beim Erlernen der Staatssprache auszuräumen sollte weiterhin Priorität haben, wobei der Ausbau kostenloser oder kostengünstiger Möglichkeiten zum Spracherwerb im Vordergrund stehen sollte. Staatlich finanzierte Sprachkurse könnten auch die Wahrnehmung verstärken, dass die Integration dem Staat ein wichtiges Anliegen ist. In einer Umfrage des BISS aus dem Jahr 2015 nannten Angehörige nationaler Minderheiten als Beispiel dafür, wie der Staat ethnische Minderheiten unterstützt, in erster Linie Lettisch-Kurse.⁴³ In Estland könnte in Erwägung gezogen werden, die im Voraus zu zahlenden Gebühren für den Sprachunterricht zu reduzieren oder abzuschaffen, statt wie bisher denjenigen, die einen Antrag auf Einbürgerung stellen, die Kosten zu erstatten, wenn sie die Sprachprüfung bestanden haben.

Darüber hinaus ist es wichtig, Nicht-Staatsbürger stärker ins öffentliche Leben einzubinden, ihren Beitrag zur estnischen bzw. lettischen Gesellschaft anzuerkennen und ihnen zu vermitteln, dass sie als Bürger erwünscht sind und gebraucht werden, selbst wenn sie sich im Moment noch nicht für eine Einbürgerung entschieden haben. In gewisser Weise können Nicht-Staatsbürger als „heimliche Patrioten“ betrachtet werden – Menschen, die sich dagegen entschieden haben, die russische oder eine andere Staatsangehörigkeit anzunehmen oder das Land zu verlassen. Im Falle Lettlands wäre ein wichtiger Schritt dazu, Nicht-Staatsbürger besser in die Gesellschaft einzubinden

42 Estonian Ministry of Culture, a.a.O. (Anm. 9), S. 17.

43 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, *Minority Participation in Democratic Processes in Latvia*, Riga 2015, S. 82.

und sie zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermutigen, ihnen das Stimmrecht bei Kommunalwahlen zuzugestehen. Dies entspräche nicht nur einer bereits seit Langem bestehenden Empfehlung internationaler Organisationen, sondern könnte auch dazu beitragen, die „Herzen und Köpfe“ der Nicht-Staatsbürger zu gewinnen. Der BISS-Bericht von 2014 hält fest: „Insgesamt sind sich die lettischen Nicht-Staatsbürger in ihren Einstellungen und in ihrer Argumentation ziemlich einig, dass Nicht-Staatsbürger das Recht haben sollten, an den Wahlen zur Kommunalverwaltung teilzunehmen.“⁴⁴

Die Sorge, dass dadurch radikale Elemente in ein politisches Amt gelangen könnten, ist möglicherweise übertrieben; bei den Parlamentswahlen im Oktober 2014 erhielt die Russische Union Lettlands nicht genügend Stimmen, um die Fünf-Prozent-Hürde zu überwinden. In Estland sollte in Erwägung gezogen werden, die Einschränkungen für die Mitgliedschaft von Nicht-Staatsbürgern in politischen Parteien aufzuheben, wie es das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) empfohlen hat. Dies wäre eine geeignete Maßnahme, um Nicht-Staatsbürger zur politischen Teilnahme zu ermutigen und ein Zeichen für ihre Einbindung in die Gesellschaft zu setzen.

Ein weiterer entscheidender Punkt sind russischsprachige Medien, nicht nur im Zusammenhang mit dem Informationskrieg um die Ukraine, sondern auch als Mittel, die Nicht-Staatsbürger zu erreichen. Die Bemühungen, mehr lokale und regionale Sendungen in russischer Sprache auszustrahlen, bieten hierfür neue Möglichkeiten. Aus Diskussionen über einen gemeinsamen baltischen Fernsehkanal in russischer Sprache, die im Frühjahr 2014 begonnen hatten, ging 2015 der etwas bescheidenere Plan Estlands und Lettlands hervor, bei der Produktion russischsprachiger Medieninhalte zusammenzuarbeiten. 2014 weiteten die lettischen Behörden die Ausstrahlung von Sendungen des russischsprachigen Kanals des lettischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Gebiete an der östlichen Grenze des Landes aus und der Rundfunksender erhöhte die Zahl seiner russischsprachigen Programme, u.a. durch die Ausstrahlung einer zusätzlichen wöchentlichen Sendung mit politischen Analysen. Auch die russischsprachige Website des Senders wurde ausgebaut. Während ihres Besuchs in Lettland im Oktober 2014 lobte die HKNM der OSZE Astrid Thors diese positiven Entwicklungen. Estlands öffentlich-rechtliche Sendeanstalt rief ihren ersten russischsprachigen Fernsehkanal im September 2015 ins Leben.

Anstrengungen dieser Art mögen zu wenig sein und zu spät kommen, doch sie können durchaus hilfreich und sollten mit weiteren *Outreach*-Maßnahmen kombiniert werden. So stellte das BISS beispielsweise fest, dass Fehlinformationen über den Inhalt des Einbürgerungstests, insbesondere über das geforderte Niveau der Sprachkenntnisse, einige Nicht-Staatsbürger in Lettland davon abhalten, sich um eine Einbürgerung zu bemühen. Dies verdeutlicht, dass die Aufklärung über den Einbürgerungsprozess noch verbessert werden

44 Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 74

kann. Svetlana Djackova vom Lettischen Zentrum für Menschenrechte hält die steigende Zahl der Eltern, die keine Staatsbürger sind, ihre Kinder aber als Staatsbürger registrieren lassen, für einen Beweis dafür, dass Nicht-Staatsbürger ein Interesse daran haben, dass ihre Kinder lettische Staatsbürger werden. Djackova empfiehlt, sich noch aktiver darum zu bemühen, die Eltern von Kindern unter 15 Jahren, die noch nicht die lettische Staatsbürgerschaft erhalten haben, anzusprechen.⁴⁵

Russischsprachige Medien könnten auch als Möglichkeit genutzt werden, mit Nicht-Staatsbürgern in einen Dialog über ihre Sorgen einzutreten und ihnen die Botschaft zu vermitteln, dass sie als Mitglieder der estnischen bzw. lettischen Gesellschaft wertgeschätzt werden. Gleichzeitig können sie so auch zu einer aktiveren Teilnahme am öffentlichen Leben ermutigt werden. Kreativere Ansätze dazu, Nicht-Staatsbürger zu erreichen, könnten bewirken, dass sie sich „erwünscht“ fühlen und damit wiederum ihr Interesse am Erwerb der Staatsbürgerschaft steigern. Der Bedarf an positiven Botschaften sollte nicht unterschätzt werden. Eine Frau aus Daugavpils sagte den Interviewern des BISS: „Bei den Wahlen von 1992 habe ich für ein unabhängiges Lettland gestimmt. Das Ergebnis ist, dass ich ein Niemand bin.“⁴⁶

Die Ukraine-Krise hat in Estland und Lettland zweifellos dazu geführt, darüber nachzudenken, wie es um die Integration bestellt ist. Sie hat auch die Politiker zu einer Rhetorik veranlasst, die die Notwendigkeit betont, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Jedoch wird sich erst noch zeigen müssen, inwieweit sich dies in neuen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Nicht-Staatsbürger niederschlagen wird. In einem Umfeld, in dem einige politische Gruppierungen versuchen könnten, Minderheitenfragen für ihre eigenen Zwecke auszunutzen, ist es auch wichtig, Schritte zu vermeiden, die den Nicht-Staatsbürgern eine negative Botschaft bezüglich ihrer Zugehörigkeit zur Gesellschaft vermitteln könnten. Estlands Konservative Volkspartei, die bei den Wahlen im März 2015 sieben Parlamentssitze gewann, hat verkündet, dass sie sich für ein Gesetz einsetzen will, das Nicht-Staatsbürgern das Recht, an Kommunalwahlen teilzunehmen, wieder entzieht.

Der Soziologe Juhan Kivirähk schreibt: „Zwanzig Jahre, nachdem die Republik Estland 1938 gegründet worden war, fühlte sich unser Land stark genug, die sprachlichen Anforderungen für die Einbürgerung von Menschen, die länger als zehn Jahre in Estland gelebt hatten, aufzuheben. Warum kann das heutige Estland den 47.000 Nicht-Staatsbürgern, die in Estland geboren sind, nicht die Staatsbürgerschaft anbieten?“⁴⁷ Zu solch scheinbar drastischen Veränderungen wird es in naher Zukunft nicht kommen, doch sie könnten zumindest diskutiert werden. Estlands Kulturminister Indrek Saar schlug vor, einen Dialog über die Voraussetzungen für die Staatsbürgerschaft in Gang zu

45 Vgl. Svetlana Djackova, *Statelessness among children in Latvia: current situation, challenges and possible solutions*, 29. September 2014, unter: <http://www.statelessness.eu/blog/statelessness-among-children-latvia-current-situation-challenges-and-possible-solutions>.

46 Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 45.

47 Kivirähk, a.a.O. (Anm. 30).

setzen, und merkte an, dass die estnische Öffentlichkeit für eine solche Diskussion bereit sei, wenngleich die Koalitionspartner seiner Partei der Möglichkeit, die Voraussetzungen zu lockern, eher skeptisch gegenüberstehen. Positiv anzumerken ist auch die Ausweitung der kostenlosen Estnisch-Kurse für Anfänger und Fortgeschrittene (mit finanzieller Unterstützung der EU), die sich bisher auch als sehr beliebt erwiesen haben. Was wie kleine Schritte aussehen mag, kann jedoch dazu beitragen, ein konstruktiveres Klima zum schaffen. Dass der lettische Präsident Raimonds Vējonis Nicht-Staatsbürger, die ihren Schulabschluss vor dem 1. Oktober 2013 an einer Schule mit Lettisch als Unterrichtssprache gemacht haben, öffentlich dazu ermuntert hat, die lettische Staatsbürgerschaft zu erwerben, indem sie sich vor dem Stichtag 1. Oktober 2015 registrieren lassen, wie es eine Übergangsregelung im Staatsbürgerschaftsgesetz vorsah, ist hierfür ein gutes Beispiel.

Fazit

Der Begriff „hybride Kriegsführung“ ist derzeit in aller Munde, und Überlegungen zu den Schwachstellen eines Staates und den erforderlichen Maßnahmen zur Vorbereitung auf hybride Kriege haben an Aktualität gewonnen. Zwar könnte man argumentieren, dass Estland und Lettland daran gewöhnt sind, mit einer komplexen Kombination aus Bedrohungen und Taktiken umzugehen. Doch auch das Thema Integration mitsamt der Frage nach dem Umgang mit den Nicht-Staatsbürgern erfordert einen umfassenden Ansatz. Die jüngsten Ereignisse dazu zu nutzen, der Annäherung an die Nicht-Staatsbürger neue Impulse zu verleihen, hieße nicht, dass die bisherigen Anstrengungen gescheitert sind. Vielmehr würde sich damit bestätigen, dass Integration ein fortlaufender Prozess ist, der eine vorausschauende Politik, oftmals beträchtliche Ressourcen und mutige Politiker erfordert. Estlands und Lettlands internationale Partner können dabei helfen, diesen Prozess zu fördern – sowohl durch politische Signale als auch durch gezielte finanzielle Unterstützung. Damit würden sie einen weiteren wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit in der Region leisten.

Der OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan

Als Usbekistan 1991 die Unabhängigkeit erlangte, hatte das Land die Gelegenheit, seine Zukunft selbst zu gestalten. Es verpflichtete sich, einen Staat und eine Gesellschaft zu errichten, die die Prinzipien der OSZE achten. Seitdem unterstützt die OSZE-Feldpräsenz in Usbekistan die Bemühungen der Regierung.

Es hat sich viel verändert, seit die OSZE 1995 in Taschkent ihr Verbindungsbüro in Zentralasien eröffnet hat. Aus dem Büro wurde später ein OSZE-Zentrum, das wiederum vom Projektkoordinator in Usbekistan abgelöst wurde. Im vorliegenden Beitrag sollen der Kontext, in dem der Projektkoordinator arbeitet, dargestellt, das Mandat des Projektkoordinators und dessen jüngste Erfolge analysiert sowie die Aussichten für die zukünftige Zusammenarbeit aufgezeigt werden.

Der Projektkoordinator in Usbekistan: Mandat und Aktivitäten

Am 16. März 1995 richtete die OSZE mit Beschluss Nr. 28 des Ständigen Rates in Taschkent ihre erste Feldpräsenz in Zentralasien ein. Fünf Jahre später, nachdem andere zentralasiatische Staaten nach und nach ihre eigene Feldmission bekommen hatten, wurde aus dem Verbindungsbüro in Zentralasien das OSZE-Zentrum in Taschkent. Laut seinem Mandat sollte es „die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen“ fördern sowie Aufgaben wahrnehmen, „die dem Amtierenden Vorsitzende oder anderen OSZE-Institutionen zweckmäßig erscheinen und zwischen der Republik Usbekistan und der OSZE vereinbart werden“.¹

Im Jahr 2006 wurde das Mandat durch Beschluss Nr. 734 des Ständigen Rates erheblich überarbeitet, was zur Einrichtung einer für die OSZE neuen Form der Feldpräsenz führte: dem OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan. Die neue Feldoperation sollte mit der usbekischen Regierung vereinbarte Maßnahmen durchführen, die dazu dienten, Letzterer bei der Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität Hilfestellung zu leisten und ihre Bemühungen um

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Auffassungen sind diejenigen des Autors.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 397, OSZE Zentrum in Taschkent, PC.DEC/397, 14. Dezember 2000, S. 1 und 2, unter: <http://www.osce.org/pc/12636>.

die sozioökonomische Weiterentwicklung und den Umweltschutz zu unterstützen.²

Die projektbezogenen Aktivitäten des Projektkoordinators werden gemeinsam mit Akteuren vor Ort entwickelt und mit der Regierung einmal im Jahr abgestimmt. Jede über den ursprünglich vereinbarten Zeitraum hinausgehende Verlängerung von Projektaktivitäten erfordert eine neue Vereinbarung. Die Nutznießer der Projekte und andere nationale Akteure werden systematisch in sämtliche Schritte der Projektentwicklung und -durchführung einbezogen, was bei den nationalen Partnern zu einem stärkeren Gefühl der Mitverantwortlichkeit führt. Diese Form der Zusammenarbeit gewährleistet, dass der politische Wille vorhanden ist, die bestehenden Probleme zu lösen. Dem Projektkoordinator wird es dadurch ermöglicht, die Zeit seines Mitarbeiterstabs und die finanziellen Ressourcen wirksamer einzusetzen, was sich wiederum positiv auf den Kapazitätsaufbau auswirkt. Nachfolgend werden mehrere Projekte aus allen drei Dimensionen der OSZE vorgestellt, anhand derer gezeigt werden soll, wie der Prozess in der Praxis abläuft und wie sich die Projekte auf die Verbesserung von Sicherheit und Stabilität auswirken.

Politisch-militärische Aktivitäten

Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Eine aktive, unabhängige und vielfältige Zivilgesellschaft, die zur Weiterentwicklung eines Landes beiträgt, indem sie die Politik des Staates ergänzt und eine öffentliche Aufsichtsfunktion übernimmt, ist für ein demokratisches rechtsstaatliches System unverzichtbar. Im Bewusstsein dieser Notwendigkeit leitete Usbekistan 2010 einen Reformprozess unter dem Motto „von einem starken Staat zu einer starken Zivilgesellschaft“ ein. Die zivilgesellschaftliche Entwicklung sollte gefördert werden, indem zivilgesellschaftliche Organisationen finanzielle Unterstützung und Rechtsgarantien erhielten, dank derer sie ihre Rolle in vollem Umfang erfüllen könnten.

In enger Zusammenarbeit mit dem Unabhängigen Institut zum Monitoring der Gestaltung der Zivilgesellschaft (NIMFOGO) bemüht sich der Projektkoordinator in Usbekistan darum, die Zivilgesellschaft, einschließlich der Medien und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), in die Lage zu versetzen, ihre Aufsichtsfunktion durch die Verbesserung ihrer professionellen Fähigkeiten, juristischen Kenntnisse und politischen Kultur wahrzunehmen.

Der Projektkoordinator hat im ganzen Land Fortbildungsveranstaltungen und Seminare organisiert, bei denen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen aus verschiedensten Bereichen zusammenkamen, denen mit Hilfe inno-

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 734, OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan, PC.DEC/734, 30. Juni 2006, unter: <http://www.osce.org/pc/19717>.

vativer Ansätze Wissen und Fähigkeiten vermittelt wurden. Die Veranstaltungen haben die Kenntnisse der Teilnehmer über die nationale Gesetzgebung verbessert und ihnen die Möglichkeit geben, eigene Projekte ins Leben zu rufen und vom Entwurf bis zum Abschluss zu leiten. Der Projektkoordinator hat außerdem fachliche Unterstützung geleistet, wie etwa die Verbreitung von OSZE-Publikationen über Menschenrechte, Wahlen, Fragen der Geschlechtergleichstellung, bürgernahe Polizeiarbeit und Menschenhandel. Ferner wurden dem NIMFOGO-Ausbildungszentrum für NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Institutionen Computer zur Verfügung gestellt.

Die Unterstützung des Projektkoordinators für die Zivilgesellschaft erstreckt sich auf alle drei Dimensionen der OSZE und bezieht zivilgesellschaftliche Organisationen in die Suche nach umfassenden Lösungen für spezifische Themen ein. Organisationen wie dem usbekischen Bauernverband, dem usbekischen Unternehmerinnenverband, der NGO *Istiqbolli Avlod* (Zukünftige Generation), die Opfer von Menschenhandel unterstützt, und anderen wurde die Möglichkeit gegeben, einen Beitrag zu den Anstrengungen der Regierungen und dem Reformprozess zu leisten. Dies verbesserte wiederum ihre operativen Kapazitäten und ermöglichte es ihnen, die wichtige Rolle zu verdeutlichen, die die Zivilgesellschaft bei der Lösung verschiedener Probleme spielen kann.

Biometrische Reisepässe

Unsichere Reisedokumente sind seit Langem ein Risikofaktor im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität und eine Bedrohung für die Sicherheit der internationalen zivilen Luftfahrt. In den letzten Jahren haben viele Länder biometrische Reisepässe eingeführt, die mit einem elektronischen Chip ausgestattet sind, der die biometrischen Daten des Besitzers enthält. Die neuen Dokumente bieten einen besseren Schutz vor Fälschungen und ermöglichen eine genauere Identifizierung an Grenzübergängen.

Usbekistan begann 2009 mit der Umstellung auf biometrische Pässe. In Usbekistan dienen Reisepässe sowohl als Reise- als auch als Ausweisdokumente. Das bedeutete, dass an jeden erwachsenen Bürger des 30-Millionen-Einwohner-Landes ein neuer Pass ausgegeben werden musste, und dies innerhalb kurzer Zeit, um eine reibungslose Umstellung zu gewährleisten.

Da der Projektkoordinator schon seit 2003 mit den Behörden beim Thema sichere Reisedokumente zusammengearbeitet hatte und die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden stets gut war, war er bestens darauf vorbereitet, den Prozess zu unterstützen. So konnte er Gespräche zwischen allen Beteiligten und den Austausch internationaler bewährter Praktiken ermöglichen.

Der Projektkoordinator veranstaltete einen Workshop, bei dem die zuständigen Beamten mit den für die Einführung des neuen Systems erforderlichen Maßnahmen vertraut gemacht wurden. Er arrangierte außerdem den Besuch

von Experten der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization*, ICAO), die eine erste Bewertung der vorhandenen örtlichen Infrastruktur vornehmen sollten, und ermöglichte mehreren Delegationen usbekischer Entscheidungsträger und Techniker Studienreisen, auf denen sie in den USA und im Vereinigten Königreich bewährte Praktiken beobachten konnten. Im Jahr 2011 beschlossen die Behörden, mit der kompletten Umstellung fortzufahren, und richteten 215 Sammelstellen für biometrische Daten und Reisepassanträge ein. Der Projektkoordinator beteiligte sich mit Sachleistungen, indem er 32 Sets mit Computern, Druckern, Faxgeräten und Dieselgeneratoren für die Sammelstellen an abgelegenen Orten zur Verfügung stellte. Bis Anfang 2014 wurden 250.000 biometrische Pässe ausgestellt.

Damit Usbekistan möglichst umfassend von dem System profitiert, hat der Projektkoordinator es darüber hinaus dazu ermutigt, sich am *Public Key Directory* (PKD) zu beteiligen, einer Datenbank der ICAO, die Angaben über die Gültigkeit biometrischer Pässe, die von den Teilnehmerstaaten ausgestellt worden sind, zentral erfasst. Zwei Studienreisen zum Hauptsitz der ICAO in Montreal und zu den Büros von Netrust, einer mit der Pflege des PKD beauftragten Firma in Singapur, wurden ebenfalls organisiert. Usbekistan wurde 2014 der 43. Staat, der am PKD teilnimmt.

Aktivitäten im Wirtschafts- und Umweltbereich

Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Internationalen Schätzungen zufolge werden weltweit jedes Jahr zwischen 800 Milliarden und zwei Billionen US-Dollar aus kriminellen Geschäften gewaschen. Die Geldwäsche ermöglicht es Kriminellen, aus ihren Verbrechen Profit zu schlagen. Für Staaten bedeutet sie enorme finanzielle Verluste. Und sie kann terroristische Handlungen erleichtern. Die usbekische Regierung hat die beträchtlichen negativen Auswirkungen der Geldwäsche auf Staaten erkannt und Geldwäsche sowie die Terrorismusfinanzierung im Jahr 2011 verboten. Seitdem hat sie Schritt für Schritt Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Bedrohung ergriffen.

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind transnational, da die Geldwäscher häufig systemische Schwächen einer miteinander vernetzten Welt ausnutzen, um ihren Aktivitäten unbemerkt nachzugehen. Internationale Zusammenarbeit ist daher im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unerlässlich. Es ist naheliegend, dass die OSZE, die stets bestrebt ist die Zusammenarbeit zwischen ihren Teilnehmerstaaten zu fördern, eine wichtige Rolle dabei spielen kann, Usbekistan bei der sinnvollen Zusammenarbeit mit dem wichtigsten Organ dieser internationalen Bemühungen zu unterstüt-

zen: der Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche (*Financial Action Task Force*, FATF).

Die FATF ist eine zwischenstaatliche Einrichtung, die 1989 gegründet wurde und das Mandat erhielt, Geldwäsche zu bekämpfen. Sie hat 40 Empfehlungen und später neun Sonderempfehlungen entwickelt, die als weltweiter Standard bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gelten. Um die Zusammenarbeit zwischen der usbekischen Regierung und der FATF zu erleichtern, hat der Projektkoordinator die Teilnahme mehrerer usbekischer Delegationen an FATF-Treffen gefördert. Er hat außerdem Seminare veranstaltet, in denen die neuesten Änderungen an den Empfehlungen der FATF diskutiert wurden, sowie Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau organisiert, in denen *Compliance*-Beauftragte der Banken, Vertreter von bestimmten Nicht-Finanz-Unternehmen und -Berufsgruppen (*Designated Non-financial Businesses and Professions*, DNFBP) und nicht dem Bankensektor angehörenden Finanzinstituten über die neuesten Änderungen und ihre praktischen Auswirkungen informiert wurden.

Im Laufe der Jahre ist die nationale Risikobewertung (*National Risk Assessment*) zur Standardmethode im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geworden. Sie besteht in der Analyse der Wahrscheinlichkeit und der potenziellen Auswirkungen aller Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in einem bestimmten Land. Dies soll bei der Entscheidung helfen, wie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kosteneffektiv und auf die speziellen Bedürfnisse des Landes zugeschnitten bekämpft werden können.

Die usbekische Regierung hat vor Kurzem entschieden, eine eigene nationale Risikobewertung durchzuführen. Der Projektkoordinator sorgte für fachkundige Beratung, um den Behörden bei der Erarbeitung der erforderlichen Methoden Hilfestellung zu leisten. Mit Unterstützung des Projektkoordinators wurde ein Fahrplan erstellt, in dem die einzelnen Schritte bei der Durchführung der nationalen Risikobewertung, der erwartete Beitrag aller relevanten Akteure und der für das Land erforderliche Kapazitätsaufbau für eine effektive Implementierung detailliert aufgeführt sind. Um den privaten Sektor in den Prozess einzubinden, hat der Projektkoordinator auch einen von internationalen Experten moderierten Dialog ermöglicht, der Vertretern des usbekischen Finanzsektors und relevanter Nichtfinanzsektoren die Gelegenheit bot, sich mit der nationalen Risikobewertung vertraut zu machen und ihre eigene Rolle innerhalb des Prozesses besser zu verstehen. Außerdem hat der Projektkoordinator die usbekische *Financial Intelligence Unit* (FIU) dabei unterstützt, im Juli 2011 Mitglied der *Egmont Group of Financial Intelligence Units* zu werden. Diese war 1995 im Egmont-Arenberg-Palast in Brüssel mit dem Ziel gegründet worden, die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung voranzutreiben. Das informelle Netzwerk besteht mittlerweile aus 132 Mitgliedern.

Förderung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit von Frauen

Männer und Frauen sind vor dem usbekischen Gesetz gleichgestellt, und jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist streng verboten. Dennoch gibt es immer noch nicht genügend Unternehmerinnen. Dies wurde auf einen Mangel an wirtschaftlicher Ausbildung, kulturelle Faktoren, Selbstzensur und die Tatsache zurückgeführt, dass Frauen zumeist in nichtgewerblichen Bereichen angestellt sind, wie etwa in Schulen und Universitäten oder im Gesundheitswesen.

Gemeinsam mit dem usbekischen Unternehmerinnenverband, der die Zahl der im privaten Sektor arbeitenden Frauen erhöhen will, und dem usbekischen Frauenkomitee förderte der Projektkoordinator durch die landesweite Veranstaltung von Fortbildungsseminaren den Ausbau der beruflichen und unternehmerischen Fähigkeiten von Frauen sowie ihre Fertigkeiten zur Bildung von Netzwerken.

Bei diesen Veranstaltungen konnten Unternehmerinnen und Hochschulabsolventinnen ihre beruflichen und unternehmerischen Fähigkeiten weiterentwickeln. Die Veranstaltungen waren für die Teilnehmerinnen auch eine willkommene Erinnerung daran, dass sie nicht allein sind. Sie boten ihnen die Gelegenheit, professionelle Netzwerke aufzubauen oder zu verstärken, indem sie andere Unternehmerinnen und örtliche Beamtinnen kennenlernten. Der Projektkoordinator unterstützte auch die Initiativen des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE zur Förderung der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen in Zentralasien und zur Entwicklung regionaler professioneller Netzwerke.

2015 wird der Projektkoordinator sich verstärkt auf die Unterstützung einer der schutzbedürftigsten Gruppen des Landes – arbeitslose Frauen in ländlichen Gebieten – konzentrieren, mit dem Ziel, deren berufliche Qualifikation zu verbessern. In allen Regionen des Landes werden Schulungen veranstaltet, in denen den Teilnehmerinnen die in der jeweiligen Region am dringendsten benötigten Fähigkeiten vermittelt werden und in denen sie erfahren, wie sie ihr eigenes Unternehmen vor Ort gründen können.

Aktivitäten in der menschlichen Dimension

Unterstützung für die Institution der Ombudsperson

Usbekistan hat sich verpflichtet, die Einrichtung „unabhängiger nationaler Institutionen für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu erleichtern“.³ Die Institution der Ombudsperson verdient dabei besondere Aufmerksamkeit.

3 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, S. 21, unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304>.

Ihre Aufgabe besteht darin, Petitionen von Bürgern entgegenzunehmen, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und deren Muster zu erkennen. Dies ist unverzichtbar, um bestehende Praktiken zu thematisieren und Lücken in der Gesetzgebung aufzuzeigen, die den Schutz der Menschenrechte möglicherweise behindern.

Die Ombudsperson ist die „autorisierte Person des Oliy Majlis [des Parlaments, G.S.] der Republik Usbekistan für Menschenrechte“⁴ und übt in diesem Bereich die parlamentarische Aufsicht über staatliche Stellen und Beamte sowie über private Einrichtungen und Individuen aus. Die Ombudsperson spielt auch bei der Ausarbeitung und Implementierung von Menschenrechtsgesetzen in Usbekistan eine entscheidende Rolle und ist befugt, Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzgebung vorzulegen, die Ratifizierung internationaler Menschenrechtskonventionen vorzuschlagen und Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit Menschenrechtsprinzipien hin zu prüfen.

Um einen aufgeklärten nationalen Dialog über die gegenwärtige und zukünftige Rolle der Ombudsperson in der Gesellschaft und Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen zu fördern, hat der Projektkoordinator nationale Runde Tische eingerichtet, an denen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, staatlicher Strukturen und der Medien teilnehmen. Er hat außerdem mehrere Studienreisen für Entscheidungsträger aus dem Büro der Ombudsperson finanziert, damit sie von den unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen in anderen Ländern des OSZE-Gebiets aus erster Hand bewährte Praktiken kennen lernen können.

Um die Mitarbeiter des Büros der Ombudsperson in die Lage zu versetzen, das Mandat der Institution in vollem Umfang auszuüben, hat der Projektkoordinator Fortbildungsveranstaltungen für die regionalen Vertreter der Ombudsperson organisiert, auf denen sie sich mit internationalen Normen und der nationalen Gesetzgebung zu Themen, die für die Menschenrechte von Belang sind, wie z.B. Menschenhandel, vertraut machen konnten.

Damit die Institution der Ombudsperson ihrer Aufgabe in vollem Umfang nachkommen kann, ist es unverzichtbar, dass ihre Aktivitäten transparent sind und sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Der Projektkoordinator in Usbekistan hat daher die Veröffentlichung des jährlichen Berichts der Ombudsperson auf Usbekisch, Russisch und Englisch unterstützt, sodass sich Bürger, Beamte und internationale Partner über die Aktivitäten der Institution informieren können. Der Projektkoordinator unterstützt auch die Einführung einer Online-Plattform, die es Bürgern ermöglicht, Beschwerden elektronisch einzureichen. Mithilfe entsprechenden Fachwissens und technischer Unterstützung, die der Projektkoordinator organisiert hatte, konnte die Institution der Ombudsperson ihren internen Mechanismus zur Bearbeitung

4 Law of the Republic of Uzbekistan on the Authorised Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman), (new version), Taschkent, 27. August 2004, Nr. 669-II, unter: http://www.theioi.org/downloads/34cni/Europe_Uzbekistan_Authorized%20Person%20for%20Human%20Rights_ombudsman%20Act_en.pdf.

von Beschwerden optimieren, die Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter hinsichtlich der Beobachtung der Menschenrechtslage verbessern, das Verständnis für ihre Aufgabe und ihre Befugnisse bei staatlichen Einrichtungen erhöhen und ihre Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Institutionen verfestigen. Mit all diesen Maßnahmen wurde die Position der Ombudsperson als nationale Menschenrechtsinstitution gestärkt.

Bekämpfung des Menschenhandels

Menschenhandel ist eine Form moderner Sklaverei, die Menschen ihrer Grundrechte und -freiheiten beraubt und oftmals mit Folter und Misshandlungen einhergeht. In den letzten Jahren hat der Projektkoordinator in Usbekistan der usbekischen Regierung und der usbekischen Zivilgesellschaft Hilfestellung im Kampf gegen den Menschenhandel geleistet. So führte das Büro des Projektkoordinators Fortbildungslehrgänge für Beamte der usbekischen interministeriellen Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels durch, bei denen bewährte Praktiken aufgezeigt und die größten Herausforderungen für die OSZE-Region dargestellt wurden, um systematischere und nachhaltigere Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu fördern und die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren, wie z.B. der Polizei, den Gesundheits- und Sozialbehörden und NGOs, zu verbessern. Die Projekte zielten auch darauf ab, Fähigkeiten zur Identifizierung und Unterstützung von Opfern des Menschenhandels in den am meisten gefährdeten Gruppen zu vermitteln. Spezielle Lehrgänge wurden für das diplomatische und konsularische Personal des Außenministeriums, für Polizeibeamte in Bahnhöfen und Flughäfen sowie für Beschäftigte im Gastgewerbe angeboten. Gemeinsam mit dem Ausbildungszentrum für Anwälte, das dem Justizministerium untersteht, entwickelte der Projektkoordinator einen Leitfaden, mit dem der Lehrplan für die Ausbildung von Nachwuchskräften am Arbeitsplatz im Bereich Menschenhandelsbekämpfung formalisiert werden soll. Der Leitfaden liegt mittlerweile auf Russisch und Usbekisch vor und wird für den Unterricht am Ausbildungszentrum verwendet.

Das Büro des Projektkoordinators arbeitete zur Prävention des Menschenhandels auch mit der Föderation der Gewerkschaften Usbekistans und Frauenrechts-NGOs zusammen, um Angehörige von Risikogruppen durch Bildungsmaßnahmen und die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten zu stärken. In der Region Taschkent wurde ein Pilotprojekt zur Förderung von Kleinbetrieben gestartet, das den Teilnehmerinnen, Frauen aus Risikogruppen, zu dauerhaften Einkünften dank fester Verträge mit der Regierung verhalf.

Dank der Projektarbeit des Projektkoordinators erkannte die usbekische Regierung die OSZE als eine der wichtigsten Organisationen bei der Bekämpfung des Menschenhandels an. Usbekistan ist sehr daran interessiert, gemeinsame Projekte mit dem Projektkoordinator durchzuführen, und beteiligt sich

aktiv an den umfassenden Initiativen der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels. Diese Zusammenarbeit geht weit über die Verbesserung der Ermittlungsarbeit und der Strafverfolgung im Zusammenhang mit Menschenhandelsverbrechen hinaus. So wurden z.B. Anstrengungen unternommen, den Schwerpunkt auf Opferschutz und Opferhilfe, wie z.B. das Recht auf wirksame Rechtsmittel und Entschädigungen, zu legen. Der Projektkoordinator trug wesentlich zu den Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene bei, indem er die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, den Gewerkschaften und dem privaten Sektor als Ergänzung zum traditionellen strafrechtlichen Ansatz förderte. Der Projektkoordinator war die erste Organisation vor Ort, die sich mit den Auswirkungen neuer Informationstechnologien auf den Menschenhandel auseinandersetzte, wie etwa der Suche nach Opfern im Internet oder den neuen Herausforderungen, die das Internet für die Strafverfolgung im Zusammenhang mit dem Menschenhandel mit sich bringt.

Fazit

Der Projektkoordinator in Usbekistan und die usbekische Regierung sind seit 20 Jahren Weggefährten. Von der Eröffnung der ersten OSZE-Feldpräsenz in Zentralasien in Taschkent bis zum heutigen Tag haben sich die Behörden und die Feldoperation kontinuierlich und konstruktiv auf den unterschiedlichsten Problemfeldern engagiert.

In dieser Zeit hat der Projektkoordinator dauerhafte Beziehungen zu nationalen Institutionen aufgebaut, und diese Zusammenarbeit hat Früchte getragen. Insgesamt trägt Usbekistan zur Sicherheit und Stabilität Zentralasiens und des gesamten OSZE-Raums bei. Die Aktivitäten des Projektkoordinators helfen dabei, auf diesen Erfolgen aufzubauen. Die Feldmission will die OSZE-Verpflichtungen fördern, indem sie zeigt, wie diese dabei helfen, Sicherheit herzustellen und eine wohlhabende Gesellschaft aufzubauen. Der Projektkoordinator ist bereit, seine Flexibilität und Effizienz weiterhin dafür einzusetzen, der Regierung dabei Hilfestellung zu leisten, zukünftige Herausforderungen zu bewältigen, indem er Erfahrungen, Lehren und bewährte Praktiken der anderen OSZE-Teilnehmerstaaten weitergibt.

Die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für die OSZE-Mission in Moldau

Einführung

Seit über zwei Jahrzehnten ist die OSZE-Mission in Moldau an den Maßnahmen zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts beteiligt. Gleichzeitig ist sie auch in anderen Bereichen tätig, die mit der Sicherheit Moldaus im Allgemeinen zusammenhängen. Im vorliegenden Beitrag werden wir uns auf die Herausforderungen konzentrieren, mit denen die OSZE-Mission in Moldau derzeit konfrontiert ist. Um ein umfassendes Bild der Situation zu vermitteln, werden wir die gegenwärtige Lage in den Kontext vorheriger Entwicklungen in dem Land und in der Region sowie früherer Aktivitäten der OSZE-Mission in Moldau einbetten. Wir halten dies für wichtig, da – vor allem im Zusammenhang mit der Republik Moldau – viele Probleme und Herausforderungen, die dringend bewältigt werden müssen, schon seit langer Zeit bestehen.

Alle Bereiche, in denen die Mission aktiv ist, hängen mehr oder weniger miteinander zusammen. Die Aktivitäten der Mission in einem dieser Bereiche können sich daher ebenso auf andere Bereiche auswirken, was sich auch im umfassenden Sicherheitsansatz der OSZE widerspiegelt. Umgekehrt können Entwicklungen im Zusammenhang mit verschiedenen Aspekten der Sicherheit Moldaus direkte oder indirekte Konsequenzen für die Arbeit der Mission nach sich ziehen. Wir werden uns daher nicht ausschließlich auf den Transnistrien-Konflikt konzentrieren, sondern uns mit einem breiteren Themenkomplex befassen, der unserer Auffassung nach mit der Arbeit der OSZE-Mission in Moldau zusammenhängt bzw. zusammenhängen könnte.

Die OSZE-Mission und die Zivilgesellschaft

Bemühungen zur Wiederherstellung der territorialen Integrität Moldaus gibt es seit mehr als 20 Jahren, doch die abtrünnige Region Transnistrien befindet sich noch immer außerhalb der Kontrolle Chişinăus. Die Ursachen hierfür sind komplex und die Konsequenzen zahlreich, was im Folgenden eingehender analysiert werden soll. Etliche Experten in Chişinău ansässiger *Think-Tanks*, Hochschulen und der Zivilgesellschaft haben zur Rolle der OSZE – höflich ausgedrückt – „gemischte Gefühle“ geäußert. Sie kritisieren die Organisation in erster Linie als ineffektiv und behaupten, die OSZE habe bei der Beilegung des Konflikts keine Fortschritte erzielt.

Laut Theorie und Praxis der Konfliktlösung ist es besonders wichtig, dass vor Ort Eigenverantwortung für den Lösungsprozess übernommen wird. Die

Wahrnehmung eines solchen Prozesses durch zivilgesellschaftliche Akteure und ihre Beteiligung an ihm sind daher entscheidend. Darin besteht für die OSZE eine der Hauptherausforderungen: Wie kann sie die kontinuierliche Unterstützung für die OSZE-Mission durch die moldauische Zivilgesellschaft sicherstellen und wie soll sie mit der zunehmend negativen Wahrnehmung ihre Arbeit umgehen? Gleichzeitig ist den Kommentatoren und Experten durchaus bewusst, dass sich das Mandat der OSZE darauf beschränkt, einen Rahmen für mögliche Vorschläge zur Lösung des Konflikts zu schaffen, nicht aber die Möglichkeit umfasst, die beteiligten Parteien zu Zugeständnissen zu zwingen. Wenn die Experten jedoch wissen, dass das Mandat der OSZE-Mission beschränkt ist und sie ihre Arbeit dennoch als ineffektiv bezeichnen, heißt das, dass die Organisation ihre Kommunikation mit der örtlichen Zivilgesellschaft über die Frage der Konfliktbeilegung und über ihre darüber hinausgehenden Aktivitäten verbessern muss. Meine eigene Erfahrung und die anderer Forscher, die sich mit Moldau beschäftigen, bestätigt zwar, dass die OSZE-Mission in Moldau weithin als ungewöhnlich offen gegenüber der Expertengemeinschaft angesehen wird; dennoch werden einige Informationen vielleicht nicht gut genug kommuniziert. Die Mission muss daher eine Balance zwischen stiller Diplomatie und *Public-Relations*-Maßnahmen finden. Die OSZE-Mission in Moldau nutzt moderne Kommunikationsmittel wie etwa soziale Medien auf hervorragende Weise. Dennoch könnten eine engere Anbindung an und eine bessere Zusammenarbeit mit *Think-Tanks* vor Ort, die für lokale Eigenverantwortung stehen, eine positivere Haltung gegenüber der Mission fördern und damit auch die Unterstützung für ihre Strategien und Maßnahmen zur Beilegung des Konflikts erhöhen. Abgesehen davon haben örtliche *Think-Tanks* – ebenso wie die OSZE – mehrere interessante Aktivitäten auf den Weg gebracht, die eine Beilegung des Konflikts mittels Dialog, Vertrauensbildung und *Soft-Power*-Ansätzen fördern sollen. Es könnte daher für beide Seiten – für die moldauische Zivilgesellschaft ebenso wie für die Mission – vorteilhaft sein, gemeinsam oder zumindest in Abstimmung miteinander vorzugehen.

Transnistrien: ein Überblick

Die OSZE-Mission in Moldau hat im Vergleich zu Feldoperationen in anderen Staaten ein sehr spezifisches Mandat. Ihre Ziele, wie sie im Mandat niedergelegt sind, das die Mission am 4. Februar 1993 ins Leben rief, sind eindeutig politischer Natur: Hauptziel der Mission ist es, „die Herbeiführung einer dauerhaften, umfassenden politischen Lösung des Konflikts in allen seinen Aspekten auf der Grundlage der folgenden Übereinkunft zu fördern, die die Konfliktparteien und andere betroffene Parteien gegenüber dem persönlichen Vertreter der/des amtierenden Vorsitzenden zum Ausdruck gebracht haben:

- „Konsolidierung der Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau in ihren gegenwärtigen Grenzen und Verstärkung der territorialen Integrität des Staates sowie eine Übereinkunft über einen Sonderstatus der Trans-Dnjestr-Region;
- eine Vereinbarung über den Rückzug ausländischer Truppen;
- wirksame Einhaltung internationaler Verpflichtungen und Engagements bezüglich Menschen- und Minderheitenrechte;
- Unterstützung bei der Überwachung der Verwirklichung von Vereinbarungen über eine dauerhafte politische Lösung.“¹

Neben ihren Bemühungen zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts war die OSZE-Mission in mehreren anderen Sicherheitsbereichen aktiv. So entwickelte sie interessante Projekte und Instrumente z.B. zur Förderung der Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte und der Grundfreiheiten, zur Vertrauensbildung, zur Unterstützung von Rüstungskontrolle und Abrüstung, zur Förderung von Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Medienfreiheit sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Zu den Aufgaben der OSZE als internationales Forum und politische Kraft gehört es, Brücken zwischen Akteuren zu bauen und dabei die geopolitischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Einigen OSZE-Experten und -Praktikern zufolge, mit denen wir in Chişinău sprachen, ist die Denkweise des Kalten Krieges nie völlig aus der Wiener Hofburg verschwunden. Die gegenwärtige Situation in der Ukraine ist ein sehr gutes Beispiel dafür, wie sensibel die OSZE bei ihrer Arbeit vorgehen muss. Unserer Ansicht nach hat die Ukraine-Krise das Potenzial, auf beide Ufer des Dnjestr überzuschwappen, wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise. Die meisten Experten halten dies für eine realistische und kurzfristige Möglichkeit, auch wenn sie eher unwahrscheinlich ist.² Liegen die Ursachen der Ukraine-Krise tatsächlich in der Kombination aus einer gespaltenen Gesellschaft, die sich inmitten eines mit enormer Korruption und einem anhaltenden wirtschaftlichen Niedergang einhergehenden gescheiterten Staatsbildungsprozesses befindet, einerseits und der Lage der Ukraine im Zentrum eines geopolitischen und geowirtschaftlichen Wettstreits zwischen regionalen Akteuren, die extrem großen Einfluss auf das Land haben und die Krise anheizen, indem sie Unterstützung in Form von Waffen, geheimdienstlicher Tätigkeit, Logistik und Material liefern und gleichzeitig eine aufwändige Desinformationskampagne betreiben, andererseits, dann könnte dasselbe auch auf das rechte (westliche) Ufer des Dnjestr zutreffen.

Die gilt unserer Meinung nach derzeit nicht im selben Maße für die Situation am linken (östlichen) Ufer. Trotz der Kürzungen in der wirtschaftlichen Un-

1 KSZE-Mission in die Republik Moldau, CSCE/19CSO/Journal Nr. 3, Anhang 3, in: KSZE, Neunzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 3, 4. Februar 1993.

2 Vgl. Interviews des Autors in Chişinău.

terstützung, die Russland sowohl den Behörden als auch den einfachen Leuten und Rentnern in Transnistrien zukommen lässt, ist die Lage insgesamt für Russland nach wie vor günstig. In diesem Zusammenhang ist auf die Proteste Ende Februar 2015 in Tiraspol hinzuweisen, wo rund 300 Menschen gegen wirtschaftliche Sparmaßnahmen, den Anstieg der Preise im Gesundheits- und Bildungswesen sowie in der Landwirtschaft und gegen die von Präsident Jewgeni Schewtschuk vertretenen politischen Eliten demonstrierten.³ Wie das Nachrichtenportal *Jurnal* berichtete, „hat der Separatistenführer Jewgeni Schewtschuk die Renten für die Einwohner auf der linken Seite des Dnjestr gekürzt. Die sogenannte Regierung in Tiraspol hat Anfang des Jahres auch die Vergünstigungen im öffentlichen Personenverkehr für Rentner, Eltern mit vielen Kindern und andere Personengruppen gestrichen, und dies in einer Situation, in der Moskau sich geweigert hat, seine Unterstützung für Transnistrien in Höhe von 100 Millionen Dollar zu verlängern. [...] Die Einwohner der linken Seite des Dnjestr befinden sich in einer schwierigen Lage, seitdem Russland diesen Sommer die Zahlung einiger Renten eingestellt hat und nachdem in letzter Zeit die Preise für Lebensmittel, Nebenkosten und Medikamente angestiegen sind.“⁴ Die Proteste richteten sich jedoch offensichtlich nicht gegen die Russische Föderation, sondern gegen die politischen Eliten Transnistriens. Die Haltung Transnistriens gegenüber Russland zeigt sich vielmehr an einem Schritt, den der Oberste Sowjet Transnistriens unternahm. Vertreten durch seinen Vorsitzenden, Michail Burla, richtete der Oberste Sowjet im März 2014 eine Petition an den Vorsitzenden der russischen Staatsduma, Sergei Naryschkin, in der es um die Möglichkeit ging, dass Transnistrien nach dem Vorbild der Krim und im Einklang mit dem neuen russischen Gesetz über die „Integration“ neuer Gebiete unter bestimmten Bedingungen fester Bestandteil der Russischen Föderation wird. Das Gesetz ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht auf Transnistrien anwendbar: Die moldauische Regierung kann definitiv nicht als „ineffektiv“ bezeichnet werden, das hypothetische Referendum (über den Beitritt zur Russischen Föderation) müsste, obwohl die abtrünnige Republik eine eigene Gesetzgebung hat, nach moldauischem Recht durchgeführt werden, und schließlich gibt es, da Transnistrien keine anerkannte Entität ist, dort auch keine offiziellen moldauischen Regierungsbehörden, die den Antrag auf Beitritt zur Russischen Föderation stellen könnten.⁵

Im Jahr 2006 war in Transnistrien ein Referendum abgehalten worden, um die öffentliche Meinung zu folgenden Fragen in Erfahrung zu bringen: „Un-

3 Vgl. Protest la Tiraspol împotriva politicilor de austeritate [Proteste in Tiraspol gegen die Sparpolitik], Teleradio Moldova, unter: <http://www.trm.md/ro/regional/protest-la-tiraspol-impotriva-politicilor-de-austeritate>

4 Protests in Tiraspol against Shevchuk's austerity policies, Jurnal.md, unter: <http://cms4.jurnal.md/en/social/2015/3/2/protests-in-tiraspol-against-shevchuk-s-austerity-policies> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Vgl. Svetlana Bočarova/Lilija Birjukova, Pridnestrov'e kak Krym [Transnistrien als Krim], in: Vedomosti, 18. März 2014, unter: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/03/18/pridnestrove-kak-krym>.

terstützen Sie den Unabhängigkeitskurs Transnistriens und den anschließenden freien Beitritt zur Russischen Föderation?“ und „Halten Sie es für möglich, dass Transnistrien auf die Unabhängigkeit verzichtet und anschließend Teil der Republik Moldau wird?“ Im ersten Fall stimmten 97,1 Prozent dafür, im zweiten Fall 94,6 Prozent dagegen. Die Wahlbeteiligung lag bei 78,6 Prozent.⁶ Es dürfte nicht überraschen, dass die Ergebnisse von der OSZE, der EU und zahlreichen Staaten nicht anerkannt wurden. Dennoch waren das Referendum von 2006 und die Petition des Obersten Sowjets von 2014 eine klare Botschaft an die Adresse der OSZE und anderer beteiligter Parteien. Transnistrien hat kein Interesse an einer Reintegration in den moldauischen Staatsverband, trotz seiner Teilnahme an den offiziellen Gesprächen im „5+2“-Format, dessen letztes inoffizielles Treffen am 21. April 2015 in Wien stattgefunden hat, allerdings ohne nennenswerte Resultate.

Die gemeinsame Basis, auf der die Vertreter Moldaus und Transnistriens eine Beilegung des Konflikts im Rahmen der OSZE erreichen könnten, ist daher äußerst schmal – falls es eine solche überhaupt gibt. Für die OSZE wird es sehr schwierig werden, einen Weg zu finden, beide Seiten zu einer Beteiligung an der Lösung des Konflikts zu bewegen, solange Chişinău weiterhin von Reintegration und Tiraspol von Unabhängigkeit oder vom Beitritt zur Russischen Föderation spricht. Und wenn wir sagen, dass Tiraspol kein Interesse an Fortschritten in den gemeinsamen Verhandlungen hat, müssen wir auch ernsthafte Bedenken erwähnen, ob Chişinău in dieser Hinsicht überhaupt selbst ernst zu nehmende Absichten hat. Fast 25 Jahre nach dem Ausbruch des Konflikts hat die Zentralregierung keinen echten Plan für die Reintegration Transnistriens in einen Einheitsstaat. Die politische Konfliktökonomie spielt auf beiden Seiten sicherlich eine entscheidende Rolle. Auf regionaler Ebene lassen die Situation in der Ukraine und die Haltung der neuen ukrainischen Regierung einen Richtungswechsel vermuten, auf den die neuen wirtschaftlichen Restriktionen, die die Ukraine über Transnistrien verhängt hat, die Verstärkung der Grenzsicherung zwischen der Ukraine und Transnistrien und die jüngsten Versuche, den in Transnistrien stationierten russischen Streitkräften⁷ das Durchqueren ukrainischen Territoriums zu untersagen,⁸ hindeuten. Aus russischer und transnistrischer Sicht könnte dies als feindselige Maßnahme aufgefasst werden, die Fortschritte im Rahmen des „5+2“-Formats zusätzlich erschwert. Auf internationaler Ebene sind Russlands Beziehungen zur EU und zu den USA momentan äußerst angespannt und die Kommunikation ist stark eingeschränkt. Alles in allem ist unserer

6 Vgl. Transnistria (part of Moldova). Independence Referendum, 2006, Electoral Geography, unter: <http://www.electoralgeography.com/en/countries/t/transnistria/2006-independence-referendum-transnistria.html>.

7 Die ehemalige russische 14. Armee, die heute als *Operativnaja grupa rossiskich voisk* (Operative Gruppe der russischen Streitkräfte, OGRV bzw. OGRS) bezeichnet wird.

8 Vgl. Ukraina oficial'no zapretit tranzit rossiskich voennyh v Pridnestrov'e [Ukraine verbietet offiziell russischen Truppen den Transit durch Transnistrien], in: point.md, unter: <http://point.md/ru/novosti/obschestvo/ukraina-oficialjno-zapretit-tranzit-rossijskih-voennih-v-pridnestrovje>.

Auffassung nach kurz- oder mittelfristig nicht mit einer Beilegung des Transnistrien-Konflikts zu rechnen.

Gagausien

Gagausien (*Gagauziya* oder *Gagauz Yeri* auf Gagausisch, offiziell Autonome Territoriale Einheit Gagausien) ist eine Region im Süden Moldaus mit 155.000 Einwohnern (rund 4,6 Prozent der Gesamtbevölkerung Moldaus). Einige Experten sind der Meinung, dass diese Region eine weitere große Herausforderung für die nationale und territoriale Integrität Moldaus darstellt, der größere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, als es gegenwärtig der Fall ist. Wir betrachten das Thema an dieser Stelle jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt eines von einigen Beobachtern so genannten „gagausischen Separatismus“, sondern im breiteren Kontext einer gescheiterten Politik der Zentralregierung zur Einbindung von Moldaus zahlreichen Minderheiten in den Prozess der Staats- und Nationenbildung. Der Fall Gagausien steht lediglich stellvertretend für die häufigste Konsequenz eines tieferliegenden Problems, nämlich unangemessener und vernachlässigter Bemühungen um die Integration von Minderheiten.

Das gagausische Volk, bei dem es sich um turksprachige orthodoxe Christen handelt, unterscheidet sich ethnisch und kulturell vom Rest des Landes. Seine Ursprünge sind historisch noch immer nicht eindeutig geklärt. Gagausien ist auch keine ethnisch homogene Region; neben der großen Mehrheit der Gagausen leben dort auch zahlreiche (bessarabische) Bulgaren, Ukrainer, Roma und andere Ethnien. Verkehrssprache ist heute statt Gagausisch, Bulgarisch oder Rumänisch überwiegend Russisch. Die Jugendlichen in der Region sprechen bevorzugt Russisch und aufgrund der Tatsache, dass an den meisten Schulen sowie an der einzigen Universität der Region Russisch gesprochen wird, steht die jüngere Generation Moskau wahrscheinlich näher als Chişinău. Nach der Auflösung der UdSSR wuchsen Angst und Ungewissheit unter der gagausischen Bevölkerung, die historisch stets freundschaftliche Beziehungen mit Russland unterhalten hatte und sich eher der sowjetischen bzw. der russischen als der rumänischen Kultur zugehörig fühlte. Die Ängste multiplizierten sich infolge des Vorgehens der Moldauischen Volksfront, einer offen prorumänischen und antirussischen Bewegung.⁹ Ebenso wie die Be-

9 Die Moldauische Volksfront wird wie folgt beschrieben: „Die Moldauische Volksfront (PFM), eine politische Kraft, die mit drastischen Veränderungen in der Gesellschaft assoziiert wird, konzentrierte sich auf ethnische Probleme. Sie lenkte die Aufmerksamkeit auf diese speziellen Probleme, ohne zur Konsolidierung der Gesellschaft beizutragen. Das Erreichen politischer Ziele war in jener Zeit in der Regel mit dem Gedanken ‚Vernichte deinen Feind‘ verbunden. Jeder Hinweis auf die Notwendigkeit eines Dialogs oder vernünftiger Kompromisse wurde als Verrat interpretiert und umgehend zurückgewiesen.“ United Nations Development Programme (UNDP), *Towards a Culture of Peace, National Human Development Report, Republic of Moldova 2000*, S. 29, unter: hdr.undp.org/sites/default/files/moldova_2000_en.pdf.

wohner Transnistriens empfanden die Gagausen die Möglichkeit einer Vereinigung Moldaus mit Rumänien als unmittelbare Bedrohung und befürchteten unterdrückt zu werden. Das Thema ist noch immer aktuell, da einige Teile der moldauischen Gesellschaft nichts gegen eine Vereinigung mit Rumänien einzuwenden hätten und viele Befürworter diese Idee sogar sehr stark unterstützen. Die Menschen aus Gagausien und andere Moldauer mit „prorussischen“ Ansichten sind davon überzeugt, dass die „pro-EU“-Ausrichtung der moldauischen Außenpolitik automatisch zu einer Vereinigung mit Rumänien führen würde. Diese beiden Themen werden daher oft miteinander vermischt.¹⁰

Am 19. August 1990 erklärte Gagausien seine Unabhängigkeit von Chişinău.¹¹ Tiraspol folgte diesem Beispiel am 2. September 1990 und erklärte sich ebenfalls für unabhängig. Nach Angaben der OSZE und laut den meisten moldauischen Experten war der Konfliktauslöser in beiden Fällen die Sprachenfrage. Anders als in Transnistrien gewährte die Zentralregierung in Chişinău Gagausien 1994 mit der Verabschiedung des Gesetzes über den besonderen Rechtsstatus Gagausiens Autonomie.¹² Damit sollten weiteres Blutvergießen und die fortschreitende Desintegration des Landes aufgehalten werden. Auch wenn es mithilfe des Gesetzes gelang, den Konflikt zu entschärfen, war es zu vage, um den Wunsch nach Autonomie langfristig erfüllen zu können. Ein Kommentator merkte an: „Die Kontroversen [über die Verteilung der Kompetenzen, S.G.] waren bereits im Entwurfsstadium des Autonomiegesetzes zu einem großen Teil ‚vorprogrammiert‘. Ein minimalistischer Ansatz bei der inhaltlichen Gestaltung der einzelnen Bestimmungen verein-

10 „Am 30. August 1989 wurde die Verfassung der Moldauischen Sozialistischen Sowjetrepublik um Artikel 70 ergänzt, der das Moldauische – im lateinischen Alphabet geschrieben – als Staatssprache einführt. Dem Russischen wurde der Status einer Lingua franca zur interethnischen Kommunikation zuerkannt, die gagausische Sprache sollte geschützt werden. Am folgenden Tag wurde mit dem „Gesetz über den Gebrauch von Sprachen auf dem Territorium der Moldauischen SSR“ festgelegt, dass Russisch ebenso wie Rumänisch in ganz Moldau gesprochen werden konnte.“ Tiago Ferreira Lopes, Post-soviet Unfrozen dilemmas: Profiling Gagauzia, in: State Building and Fragility Monitor Newsletter No. 7, März 2014, S. X-XIV, hier: S. XI, unter: <https://statebuildingmonitor.files.wordpress.com/2012/08/newsletter-7.pdf>.

11 Am 12. November 1989 versammelten sich Delegierte und örtliche Gagausen in Gagausiens Hauptstadt Comrat und riefen die „Gagausische Autonome Sozialistische Sowjetrepublik (ASSR) innerhalb Moldaus“ aus. Der moldauische Oberste Sowjet erklärte die Deklaration umgehend für ungültig. Nachdem die von Gagausen bewohnten Regionen in den ersten Monaten des Jahres 1990 von Chişinău kaum wirtschaftliche oder kulturelle Unterstützung erhalten hatten, versammelten sich erneut gagausische Delegierte und Offizielle in Comrat und erklärten am 22. Juni 1990 noch einmal die Gründung der Gagausischen ASSR innerhalb Moldaus. Am 19. August 1990 proklamierte die gagausische Führung die „Gagausische Sozialistische Sowjetrepublik“, die von Moldau unabhängig und Teil der Sowjetunion sein sollte. Die gagausische Führung beschloss, am 28. Oktober 1990 Wahlen zum Obersten Sowjet der selbsternannten Republik abzuhalten. Am 26. Oktober rief der moldauische Oberste Sowjet daraufhin den Notstand im Süden Moldaus aus. Vgl. Priit Järve, *Autonomy of Gagauzia: a Post-Soviet Experience*, in: Zelim Skurbaty (Hrsg.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?*, Leiden 2005, S. 429-456, hier: S. 433.

12 Vgl. Law on special legal status of Gagauzia (Gagauz-Yeri), unter: <http://www.e-democracy.md/files/elections/gagauzia2006/special-legal-status-gagauzia-en.pdf>.

fachte zwar offensichtlich die Verhandlungen über den Entwurf des Dokuments. Er hatte jedoch zur Folge, dass das Dokument keine konkreten Angaben über die Kompetenzen in einem bestimmten Politikbereich oder über die Aufteilung der Entscheidungsbefugnisse in dem Bereich zwischen der Zentral- und der Autonomieregierung enthielt. Die bei der Formulierung des Gesetzes getroffenen Entscheidungen zögerten den Konflikt hinaus und verschoben ihn auf die Phase nach dem Abkommen.¹³ Das Fehlen konkreter Details über die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Zentralbehörden und der Autonomieverwaltung, insbesondere in Bezug auf Kompetenzen und Finanzen, bot erneut Raum für gegenseitiges Misstrauen, Verdächtigungen und Schuldzuweisungen.

In jüngster Vergangenheit fanden in der Region zwei wichtige Ereignisse statt: Das erste war ein Referendum, das am 2. Februar 2014 abgehalten wurde und in dem die Wähler gefragt wurden, ob sie eine engere Anbindung an die Europäische Union oder an die Eurasische (GUS-)Zollunion bevorzugten. Das Ergebnis war eindeutig: „Die Vorsitzende der gagausischen Wahlkommission, Valentina Lisnic, erklärte am 3. Februar, dass 98,4 Prozent der Wähler für engere Beziehungen zur GUS-Zollunion gestimmt hatten. In einer gesonderten Frage sprachen sich 97,2 Prozent gegen eine engere EU-Integration aus. Außerdem unterstützten 98,9 Prozent der Wähler Gagausiens Recht, sich für unabhängig zu erklären, sollte Moldau seine eigene Unabhängigkeit verlieren oder aufgeben. Die Wahlbeteiligung bei der Abstimmung am 2. Februar lag bei über 70 Prozent.“¹⁴ Das Referendum in Gagausien – insbesondere seine Rechtsgrundlage – wurden nahezu umgehend in Frage gestellt: „Im letzten Monat [Januar 2014, S.G.] leitete Moldaus Generalstaatsanwalt eine Untersuchung bezüglich Gagausiens Plan, ein Referendum abzuhalten, mit der Begründung ein, die Abstimmung sei bereits zuvor von einem Gericht in Gagausien als verfassungswidrig abgelehnt worden. Auch Moldaus Ministerpräsident Iurie Leanca sagte gegenüber RFE/RL's Moldovan Service, das Referendum vom 3. Februar sei rechtlich nicht legitimiert gewesen.“¹⁵ Obwohl rechtliche Aspekte ebenfalls wichtig sind, möchten wir uns hier auf die politische Bedeutung dieser Ereignisse konzentrieren. Politisch stellt das Ergebnis des Referendums einen nahezu einstimmigen Dissens zwischen der Bevölkerung Gagausiens und Chişinăus Außenpolitik dar. Im umfassenderen politischen Sinne können die dramatischen Ergebnisse des Referendums als klares Signal an Chişinău und die OSZE verstanden werden, dass sie ihr Engagement verstärken müssen, damit sich solche Ereignisse in

13 Oleh Protsyk, Gagauz Autonomy in Moldova: The Real and the Virtual in Post-Soviet State Design, in: Marc Weller/Katherine Nobbs (Hrsg.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia, PA, 2010, S. 231-251, hier: S. 235, auch unter: <http://www.policy.hu/protsyk/Publications/ProtsykGagAutonomy09fx.pdf>.

14 Radio Free Europe/Radio Liberty, Gagauzia Voters Reject Closer EU Ties For Moldova, 3. Februar 2014, unter: <http://www.rferl.org/content/moldova-gagauz-referendum-counting/25251251.html>.

15 Ebenda.

Zukunft nicht wiederholen, und dass sie Gagausien stärker in die Entscheidungsprozesse und den Dialog mit den Zentralbehörden einbinden müssen. Das zweite wichtige Ereignis war die Wahl des gagausischen Regierungschefs (*Başkan*), die am 22. März 2015 stattfand. Zehn Kandidaten waren für die Wahl registriert. Sie waren allesamt parteilos, die drei Kandidaten, die schließlich die meisten Stimmen erhielten, wurden jedoch von politischen Parteien unterstützt: Valerii Ianioglo, der 7,98 Prozent der Stimmen erhielt, von der Partei Vereinigtes Gagausien, Nicolai Dudoglo, für den 19,06 Prozent stimmten, von der Demokratischen Partei Moldaus und der Bewegung *Ravnopravie* („Gleichberechtigung“) und die Wahlsiegerin Irina Vlah mit 51,11 Prozent der Stimmen von der Partei der Sozialisten der Republik Moldau. Leider hatten nicht alle Kandidaten ihre Programme im Internet veröffentlicht. Die große Mehrheit derjenigen Programme, die *online* einsehbar waren, enthält jedoch prorussische Ziele und Aussagen und befürwortete die Zollunion.¹⁶ Vor allem in Irina Vlahs Wahlkampf spielte Russland eine wichtige Rolle; so beteiligten sich beispielsweise russische Prominente an ihren Wahlkampfveranstaltungen. Wichtiger war jedoch die Aussage in ihrem Wahlprogramm, dass die Russische Föderation der Garant sowohl für die staatliche Souveränität Moldaus als auch für die Autonomie Gagausiens sei.¹⁷ Dies bestätigt nur noch einmal, dass Chişinău sich dringend stärker mit Gagausien auseinandersetzen muss, wenn es die Region nicht verlieren will. Natürlich muss auch betont werden, dass entsprechende Bemühungen höchstwahrscheinlich wieder einmal mit den anscheinend nie endenden Streitigkeiten unter den Politikern in Chişinău und in der gesamten Region verquickt würden.¹⁸

Fazit

Die OSZE-Mission in Moldau steht mehreren Herausforderungen gegenüber – alten und wohlbekannteren, aber auch neuen Problemen, die das Potenzial haben für unangenehme Überraschungen zu sorgen. Wie oben bereits erwähnt, entstammen diese Herausforderungen sowohl dem internationalen als auch dem regionalen Sicherheitsumfeld sowie der innenpolitischen Sphäre. Die OSZE steht irgendwo inmitten dieser Prozesse. Der am besten entwickelte Bereich der OSZE-Aktivitäten ist wahrscheinlich die Konfliktprävention. Die aktuelle regionale Sicherheitssituation in Südosteuropa scheint eine ungewöhnliche Herausforderung für die Konfliktzyklus-Theorie darzustellen:

16 Zu den Kandidaten und ihren Programmen siehe: Elections of the Governor (Başkan) of Gagauzia (Gagauz Yeri) on March 22, 2015, e-democracy.md, unter: <http://www.e-democracy.md/en/elections/bascan/2015>.

17 Irina Vlahs Wahlprogramm ist einsehbar unter: <http://www.e-democracy.md/en/elections/bascan/2015/irina-vlah>.

18 Vgl. Veaceslav Berbeca, Political Situation in Gagauzia: The Result of Internal Struggles or External Influence, Moldovan Foreign Policy Statewatch, Ausgabe 76, Februar 2014, unter: <http://viitorul.org/doc.php?l=en&id=4333&idc=358>.

Der Prozess der Konfliktbeilegung ist zum Stillstand gekommen und es geht nun wieder um Konfliktverhütung. Die OSZE muss dies berücksichtigen und entsprechend vorgehen.

Themenschwerpunkt:
Die Krise in der und um die Ukraine

Mediation während der Krise in der Ostukraine bis zum 23. Juni 2015

Vorbemerkung

Am 6. Juni 2014 trafen am Rande der Gedenkfeierlichkeiten zur Landung der Alliierten in der Normandie während des Zweiten Weltkriegs die Präsidenten der Ukraine, der Russischen Föderation und Frankreichs sowie die deutsche Bundeskanzlerin zusammen. Sie schlugen die Einrichtung einer trilateralen Kontaktgruppe vor, die die Friedensbemühungen in der Ostukraine unterstützen sollte.

Zwei Tage später trat die neu eingerichtete „Trilaterale Kontaktgruppe“ erstmals zusammen. Die Ukraine war vertreten durch den damaligen ukrainischen Botschafter in Deutschland, Pawlo Klimkin, die Russische Föderation durch ihren Botschafter in der Ukraine, Michail Surabow, und der OSZE-Vorsitz durch mich. Als Botschafter Klimkin kurze Zeit später zum ukrainischen Außenminister ernannt wurde, übernahm der ehemalige Präsident der Ukraine Leonid Kutschma die Vertretung der Ukraine in der Kontaktgruppe. Die Trilaterale Kontaktgruppe ist *de facto* ein permanent tagendes Arbeitsgremium und besteht aus hohen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE.

Auf ihrer Tagesordnung stehen praktisch alle mit dem Konflikt in der Ostukraine zusammenhängenden Themen. Dazu gehören Themen, die in einschlägigen Dokumenten wie dem von Präsident Poroschenko am 20. Juni 2014 vorgelegten Friedensplan und den Initiativen Präsident Putins, dem Minsker Protokoll vom 5. September 2014 und dem Memorandum vom 19. September 2014, dem Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen und der Minsker Erklärung der vier Staats- und Regierungschefs (der Präsidenten der Ukraine, Frankreichs und der Russischen Föderation sowie der deutschen Bundeskanzlerin) vom 12. Februar 2015 aufgeworfen wurden, sowie alle anderen Entwicklungen, die nach Ermessen der Trilateralen Kontaktgruppe direkt oder indirekt mit dem Konflikt zusammenhängen.

Alle Beschlüsse, Empfehlungen, Vereinbarungen, Pressemitteilungen und anderen Verlautbarungen der Trilateralen Kontaktgruppe werden im Konsens verabschiedet.

Die Trilaterale Kontaktgruppe nahm ihre Arbeit am 8. Juni 2014 auf. Seit dem 23. Juni 2014 führte sie außerdem zahlreiche Gespräche mit illegalen bewaffneten Gruppen aus der Ostukraine (Rebellen, offiziell bezeichnet als Vertreter bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk). Die Trilaterale Kontaktgruppe war bereits frühzeitig, am 23. und 27. Juni 2014, direkt mit den Vertretern bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk in

der Stadt Donezk, die in dem von den Rebellen kontrollierten Gebiet liegt, zusammengetroffen. Als sich die Sicherheitslage im Juli 2014 verschlechterte und in der Ukraine keine Örtlichkeiten für weitere direkte Treffen gefunden werden konnten, wurde vorgeschlagen, dass die Trilaterale Kontaktgruppe ihre Treffen mit den Rebellenvertretern in der belarussischen Hauptstadt Minsk abhalten sollte. Dort fanden u.a. am 31. Juli 2014, am 1., 5. und 19. September 2014, am 24. Dezember 2014, am 31. Januar 2015 und am 11. und 12. Februar 2015 Gespräche statt.

Aus praktischen Gründen, aber auch zur Klärung von Verfahrensfragen, führte die Trilaterale Kontaktgruppe mit Unterstützung der Sonderbeobachtermision in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*) außerdem mehrere Videokonferenzen mit den Rebellen durch. Diese wurden von der Trilateralen Kontaktgruppe je nach Bedarf und sich bietender Gelegenheit einberufen; manchmal fanden auch mehrere Videokonferenzen an einem Tag statt.

Zusammenfassung der Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe vor den Minsker Vereinbarungen

In der ersten Zeit nach ihrer Einrichtung befasste sich die Trilaterale Kontaktgruppe hauptsächlich mit der Erarbeitung eines Friedensvorschlags, der die Grundlage für Präsident Poroschenkos Friedensplan bildete. Der Vorschlag umfasste u.a. die Einstellung der Kampfhandlungen, die Kontrolle der ukrainisch-russischen Grenze, die Freilassung von Geiseln und anderen gesetzwidrig festgehaltenen Personen sowie humanitäre Hilfe in den Konfliktgebieten. Nach dem tragischen Abschuss von *Malaysia-Airlines-Flug 17 (MH17)* am 17. Juli 2014 diente die Trilaterale Kontaktgruppe als Notfallhilfe- und Krisenzentrum und arbeitete eng mit der SMM zusammen, um internationalen Experten den Zugang zur Absturzstelle zu gewährleisten.

Waffenstillstand: Die Trilaterale Kontaktgruppe erörterte die Einstellung der Kampfhandlungen bei zahlreichen Gelegenheiten und rief dabei stets zu einem bedingungslosen und dauerhaften Waffenstillstand auf. Am 20. Juni 2014 bot Präsident Poroschenko an, als einseitige Geste die „Antiterroroperation“, wie die Regierung sie nannte, auszusetzen, und verkündete einen einwöchigen Waffenstillstand, der später um weitere drei Tage bis zum 30. Juni 2014 verlängert wurde. Es kam in diesem Zeitraum dennoch zu sporadischen Kämpfen, die auf beiden Seiten zu weiteren Verlusten führte, u.a. zum Verlust eines ukrainischen Militärflugzeugs mit 49 Menschen an Bord; außerdem büßte die Regierungsseite die Kontrolle über einige Gebiete sowie drei Grenzübergänge ein. All dies veranlasste den ukrainischen Präsidenten zur Wiederaufnahme der Antiterroroperation.

Unmittelbar nach dem Absturz von Flug MH17 konzentrierten sich die Bemühungen der Trilateralen Kontaktgruppe darauf, mit den Rebellen Schritte zu vereinbaren, die unerlässlich waren, um den Zugang zur Absturzstelle ge-

währleisten zu können, und einen Waffenstillstand vor Ort zu erreichen, der die Sicherheit der ausländischen Ermittlerteams garantieren sollte.

Grenzsicherung: Nachdem sie die Kontrolle über einen großen Teil der Grenze verloren hatte, sprach die ukrainische Seite häufig das Problem der Sicherung der ukrainisch-russischen Grenze an und warf Russland vor, reguläre und irreguläre Truppen sowie militärische Ausrüstung für die Rebellen illegal über die Grenze zu bringen. Schon früh hatte die Ukraine sich darüber besorgt gezeigt, dass die Lage im Konfliktgebiet und auch darüber hinaus nicht wirklich stabilisiert werden könne, solange die ukrainisch-russische Grenze nicht gesichert wäre. Nach Ansicht der ukrainischen Behörden mussten die Maßnahmen auf der ukrainischen Seite der Grenze von geeigneten Maßnahmen auf der russischen Seite ergänzt werden.

Geiseln/Gefangene: Zu Beginn ihrer Tätigkeit arbeitete die Trilaterale Kontaktgruppe eng mit der SMM zusammen, um die Freilassung von acht OSZE-Beobachtern zu erreichen, die seit mehreren Wochen von den Rebellen gefangen gehalten wurden. Ihre Freilassung erfolgte Ende Juni nach den beiden oben erwähnten direkten Treffen mit den Vertretern bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk am 23. und 27. Juni 2014. Darüber hinaus unternahm die Trilaterale Kontaktgruppe zahllose Anstrengungen, alle Seiten zu einem Austausch gesetzwidrig festgehaltener Personen zu bewegen, möglicherweise unter Einbeziehung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), das Erfahrung in der Durchführung solcher Aktionen hat. Auch wenn Dutzende von Gefangenen früher freigelassenen wurden, gelang ein echter Durchbruch in dieser Frage erst mit dem Abschluss der Minsker Vereinbarungen vom September 2014.

Humanitäre Hilfe: Es bestand zweifellos Bedarf an weiterer humanitärer Hilfe, vor allem im Konfliktgebiet in der Ostukraine. Dennoch bedeuteten Russlands Beschluss vom 8. August 2014, einen Hilfskonvoi in die Ukraine zu entsenden, und Kiews gemischte Reaktion darauf vor allem, dass der Agenda der Trilateralen Kontaktgruppe und ihren Gesprächen mit den Rebellen noch ein weiterer Tagesordnungspunkt hinzugefügt wurde. Die Spannungen um dieses Thema, die ernsthafte Konsequenzen hätten nach sich ziehen können, scheinen zumindest teilweise durch die Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe abgebaut worden zu sein. Weitere russische Hilfskonvois folgten, obwohl die vereinbarten Modalitäten für den Umgang mit diesem Problem noch immer nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Die Minsker Vereinbarungen vom September 2014

Angesichts der sich im August rapide verschlechternden Sicherheitslage intensivierte die Trilaterale Kontaktgruppe ihre Bemühungen um einen umfassenden Waffenstillstand, die schließlich am 5. September 2014 zur Unterzeichnung eines Protokolls durch die Mitglieder der Trilateralen Kontakt-

gruppe und die Vertreter bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk führten. Das Protokoll forderte die sofortige Einstellung der Kampfhandlungen sowie weitere Maßnahmen wie den Abzug ungesetzlicher bewaffneter Einheiten und deren militärischer Ausrüstung aus dem Gebiet der Ukraine, die Überwachung des Waffenstillstands und der ukrainisch-russischen Staatsgrenze durch die OSZE, die Freilassung aller Geiseln und Gefangenen, ein Amnestiegesetz, einen nationalen Dialog, Dezentralisierung, Lokalwahlen, humanitäre Hilfe und den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Konfliktgebiets.¹

Am 19. September wurde das Protokoll bei einem weiteren Treffen in Minsk um ein Memorandum ergänzt, das u.a. die Festigung des Waffenstillstands, die Festlegung einer Kontaktlinie zwischen den Seiten und den Abzug schwerer Waffen von dieser Linie sowie die Einrichtung einer 30 Kilometer breiten Sicherheitszone, in der sich weder schwere Waffen noch Minen befinden dürfen und in der ein Flugverbot gilt, vorsah. Das Memorandum verlangte außerdem den Abzug aller ausländischen bewaffneten Verbände und Söldner sowie ihrer militärischen Ausrüstung von ukrainischem Territorium.² Die beiden Dokumente haben den Konflikt, wie wir heute wissen, nicht beendet, aber sie sorgten im größten Teil des Waffenstillstandsgebiets vor allem in der Anfangsphase für eine Atempause von der Gewalt, die weiter zu eskalieren gedroht hatte. Sie legten auch Regeln und Ziele fest, die Maßstäbe für das zukünftige Handeln setzten.

Zusammenfassung der Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe nach dem Abschluss der Minsker Vereinbarungen vom September 2014

Nach der Annahme des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums konzentrierte sich die Trilaterale Kontaktgruppe vorrangig auf die Umsetzung der in ihnen enthaltenen Bestimmungen.

In einer nach der Annahme des Minsker Memorandums getroffenen bilateralen Vereinbarung zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation

-
- 1 Vgl. Protokol po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy odnositel'no covmestnich šagov, napravlennyh na implementaciju Mirnovo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i iniciativ Prezidenta Rossii V. Putina [Protokoll über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich gemeinsamer Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine, P. Porošenko, und der Initiativen des Präsidenten von Russland, V. Putin], unterzeichnet in Minsk am 5. September 2014, unter: <http://www.osce.org/home/123257>.
 - 2 Vgl. Memorandum ob ispolnenii položeni Protokola po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy odnositel'no covmestnikh šagov, napravlennyh na implementaciju Mirnovo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i iniciativ Prezidenta Rossii V. Putina, Minsk, 19 Sentyabrja 2014 goda [Memorandum über die Erfüllung der Bestimmungen des Protokolls über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich gemeinsamer Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine, P. Porošenko, und der Initiativen des Präsidenten von Russland, V. Putin, Minsk, 19. September 2014], unter: <http://www.osce.org/home/123806>.

wurde ein Gemeinsames Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Co-ordination, JCCC*) in der Hoffnung eingerichtet, damit die Deeskalation im Konfliktgebiet zu fördern. Das JCCC besteht aus Angehörigen des russischen und des ukrainischen Generalstabs, die (über 75) russischen Offiziere halten sich auf Einladung der ukrainischen Behörden in der Ostukraine auf.

Vom Zeitpunkt der Annahme der Minsker Vereinbarungen bis zum Ende des Jahres 2014 fanden im Konfliktgebiet in der Ostukraine keine größeren Militäroperationen mehr statt. Dennoch hielten die Zusammenstöße und der Beschuss mit schweren Waffen nahezu unvermindert an, sodass weitere Tote und Verletzte sowie Sachschäden zu beklagen waren und die Spannungen in dem Gebiet auf einem hohen Niveau blieben. Die Kämpfe konzentrierten sich hauptsächlich auf vier strategisch relevante Orte und deren Umgebung: den Flughafen Donezk, den strategisch wichtigen Verkehrsknotenpunkt Debalzewe, die Ortschaft Schtschastja, in der sich wichtige Brücken und ein Kraftwerk befinden, und den Schwarzmeerhafen Mariupol. In einigen Gebieten konnten die Rebellen Landgewinne verzeichnen. Diese Vorstöße dienten den Rebellen später als Grund dafür, die Kontaktlinie zwischen den gegnerischen Kräften, wie sie in einem Anhang zum Minsker Memorandum festgelegt worden war, in Frage zu stellen.

Die Minsker Vereinbarungen hatten einen spürbar positiven Einfluss auf die Freilassung von Gefangenen, die durch sie erheblich beschleunigt wurde. Ende 2014 waren mindestens 2.500 Gefangene freigekommen. Dennoch befanden sich Berichten zufolge noch immer mehrere hundert Menschen in Gefangenschaft oder wurden gesetzwidrig festgehalten, während im selben Zeitraum neue Geiseln genommen wurden.

Nach der Unterzeichnung des Minsker Protokolls verabschiedete das ukrainische Parlament am 16. September 2014 – wie in Artikel 3 und 9 des Protokolls vorgesehen – das Gesetz „Über die befristete Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk“ („Gesetz über den besonderen Status“). Das Gesetz setzte u.a. vorgezogene Kommunalwahlen in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk für den 7. Dezember 2014 nach ukrainischem Recht fest. Die Rebellenführer beschlossen letztlich jedoch zahlreichen Appellen der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE, zum Trotz die Durchführung von „Parlaments- und Präsidentschaftswahlen“ am 2. November 2014 und verstießen damit gegen ukrainisches Recht und gegen den Buchstaben und den Geist des Minsker Protokolls. Außerdem forderten einige Rebellenführer eine Revision der Minsker Vereinbarungen.

Angesichts dieser gesetzwidrigen Handlung der selbsternannten Donezker und Luhansker „Volksrepubliken“ (DVR/LVR) kündigte der ukrainische Präsident die Aussetzung des Gesetzes an. Gleichzeitig erklärten die ukrainischen Behörden, dass sie bereit wären ein neues Gesetz zum selben Gegen-

stand in Betracht zu ziehen, sobald die Situation im Konfliktgebiet und das Verhalten der DVR und der LVR einen solchen Schritt rechtfertigten.

Was die Sicherheitslage im Konfliktgebiet anging, so berichtete die SMM der OSZE nach einer Phase relativer Entspannung unmittelbar im Anschluss an die Minsker Vereinbarungen im späteren Verlauf des Jahres 2014 von einer erneuten militärischen Aufrüstung, insbesondere in den von den Rebellen kontrollierten Gebieten, was zu einer erneuten Eskalation beitrug.

Eine der positiven Entwicklungen war vor diesem Hintergrund ein vorübergehender Waffenstillstand (der sogenannte „Tag der Ruhe“), der vom ukrainischen Präsidenten für den 9. Dezember 2014 angekündigt worden war und dazu führte, dass sich die Gewaltintensität bis Ende 2014 mehr oder weniger signifikant verringerte. Nach einiger Zeit begannen die Spannungen in dem Gebiet jedoch wieder zuzunehmen und es kam zu einer wachsenden Zahl bewaffneter Zusammenstöße, bei denen auch schwere Waffen eingesetzt wurden.

Am 19. Dezember 2014 nahm die Trilaterale Kontaktgruppe nach einer mehrwöchigen Pause, die den gesetzwidrigen „Wahlen“ vom 2. November 2014 in den von den Rebellen kontrollierten Gebieten geschuldet war, ihre Gespräche mit den Rebellen wieder auf. Den Gesprächen, die in Form von Videokonferenzen stattfanden, folgten direkte Treffen in Minsk am 24. Dezember 2014 und am 31. Januar 2015 sowie weitere Videokonferenzen zwischen der Trilateralen Kontaktgruppe und den Rebellen.

Entwicklungen seit Januar 2015

Im Januar und Anfang Februar 2015 nahmen die Offensivoperationen im Konfliktgebiet wieder zu, was u.a. zur Einnahme des von der Regierung kontrollierten Flughafens Donezk durch die Rebellen, zum Beschuss des Hafens Mariupol und zu Vorstößen der Rebellen in die an den strategisch wichtigen Verkehrsknotenpunkt Debalzewe angrenzenden Gebiete führte.

Gleichzeitig wurden die diplomatischen Kontakte zwischen Kiew und Moskau auf verschiedenen Ebenen aufrechterhalten. Auch die internationalen Bemühungen auf höchster Ebene um eine friedliche Lösung des Konflikts hatten nie nachgelassen. Dazu gehörten zahllose vierseitige Telefongespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs der Ukraine, der Russischen Föderation, Deutschlands und Frankreichs sowie der beständige Informationsaustausch und direkte Treffen zwischen den Außenministern und hochrangigen Diplomaten der vier Länder im sogenannten Normandie-Format. Höhepunkt dieser Aktivitäten war das Gipfeltreffen des Normandie-Formats am 11. und 12. Februar 2015 in Minsk, das parallel zu den Gesprächen der Trilateralen Kontaktgruppe mit den Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk stattfand. Die Minsker Gespräche endeten mit der Annahme eines Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen,

das von den Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation, des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe und der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk unterzeichnet und um eine Erklärung der vier Staats- und Regierungschefs zur Unterstützung des Maßnahmenpakets ergänzt wurde.³

Zusätzlich zu den Maßnahmen, die in den vorherigen Minsker Dokumenten (Protokoll und Memorandum vom September 2014) vorgesehen waren – darunter ein umfassender Waffenstillstand und der Abzug schwerer Waffen von der Kontaktlinie sowie deren Überwachung und Überprüfung durch die OSZE – schuf das 13 Punkte umfassende Maßnahmenpaket eine stabilere Grundlage für den politischen Dialog zwischen der Regierung und den Rebellen; es sieht Lokalwahlen, eine befristete Selbstverwaltung und eine Verfassungsreform vor. Das Minsker Maßnahmenpaket gibt für die Umsetzung der Bestimmungen außerdem einen Zeitrahmen vor. Zusätzliche Forderungen sind die Wiederaufnahme der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk und der übrigen Ukraine, die Wiederherstellung der vollständigen Kontrolle über die ukrainisch-russische Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung sowie die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Umsetzung entsprechender Aspekte der Minsker Vereinbarungen.⁴

Trotz der erneuten Bestätigung des Waffenstillstands am 12. Februar 2015 setzten die Rebellenkräfte ihre Angriffe auf den von der Regierung kontrollierten Verkehrsknotenpunkt Debaltsevo und die umliegenden Gebiete fort und nahmen sie schließlich nach mehrtägigen heftigen Kämpfen, die zahlreiche Opfer forderten und große materielle Schäden verursachten, ein. In den darauffolgenden Wochen verbesserte sich die allgemeine Lage im Konfliktgebiet erheblich, der Waffenstillstand blieb jedoch brüchig. Die Kämpfe um Debaltsevo führten zu Verzögerungen bei der Umsetzung anderer Bestimmungen des Maßnahmenpakets, z.B. derjenigen zum Abzug schwerer Waffen. Bis Mitte März hatten beide Seiten die Beendigung des Abzugs gemeldet, was von der SMM jedoch nicht überprüft werden konnte, da beide Seiten es versäumt hatten, der SMM die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, und häufig die Bewegungsfreiheit der SMM-Beobachter einschränkten, insbesondere in Gebieten, die nicht unter der Kontrolle der Regierung standen.

Am 17. März 2015 stimmte das ukrainische Parlament einer Novellierung des am 16. September 2014 verabschiedeten Gesetzes über den besonderen

3 Vgl. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk, unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/02/2015-02-12-erklaerung-minsk.html>.

4 Vgl. Kompleks mer po vypolneniju Minskich soglašeni [Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen], unterzeichnet in Minsk am 12. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/140156>.

Status bestimmter Bezirke in den Regionen Donezk und Luhansk zu und knüpfte dessen Implementierung an die vorherige Durchführung von Lokalwahlen nach ukrainischem Recht und unter internationaler Aufsicht. In einer ersten Reaktion darauf erklärten die Rebellenführer, eine solche Verknüpfung sowie die Tatsache, dass es in dieser Frage keine vorherige Rücksprache mit ihnen gegeben habe, stellten ein Hindernis für die vollständige Umsetzung der politischen Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen dar.

Seit der Annahme des Minsker Maßnahmenpakets haben die Kontakte, die Treffen und der Informationsaustausch innerhalb der Trilateralen Kontaktgruppe erheblich zugenommen. Auch die Zahl der Gespräche der Kontaktgruppe mit den Rebellen in Form von Videokonferenzen nahm zu.

Als Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE hielt ich zu allen Seiten engen Kontakt, um die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu fördern. Dazu gehörte auch die Ausarbeitung der Modalitäten für den freien Zugang von Personen, die der notleidenden Bevölkerung in den vom Konflikt betroffenen Gebieten humanitäre Hilfe leisten. Da die Rebellen jedoch nach wie vor zögerten, ukrainischen staatlichen Stellen den Zugang zu diesen Gebieten zu erlauben, kam die Hilfe für die von den Rebellen kontrollierten Gebieten während meiner Amtszeit hauptsächlich aus der Russischen Föderation und von internationalen Gebern sowie aus einigen privaten ukrainischen Quellen.

Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe von April bis Juni 2015

Den ganzen April 2015 hindurch traf sich die Trilaterale Kontaktgruppe weiterhin im etablierten dreiseitigen Format und mit gleicher Regelmäßigkeit in Kiew. Nach der Ernennung von Botschafter Asamat Kulmucharow zum neuen Vertreter Russlands in der Trilateralen Kontaktgruppe (anstelle des russischen Botschafters in der Ukraine Michail Surabow) am 27. April und der Einrichtung der Arbeitsgruppen am 6. Mai 2015 nahm die Häufigkeit der Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe, die fortan mit einer Ausnahme ausschließlich in Minsk stattfanden, ab.

Die Trilaterale Kontaktgruppe traf sich am 1., 14., 15., 23., 24. und 29. April sowie am 15. Mai in Kiew (die Beratungen vom 29. April fanden in Form einer Videokonferenz zwischen Kiew und Moskau statt) und am 6. und 22. Mai sowie am 16. und 23. Juni in Minsk. Die Trilaterale Kontaktgruppe führte außerdem am 1., 14. und 29. April Gespräche mit Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk in Form von Videokonferenzen, an denen auch Vertreter der SMM sowie die Leiter des ukrainischen und des russischen Kontingents in der JCCC teilnahmen. Die Trilaterale Kontaktgruppe führte darüber hinaus am 6. und 22. Mai sowie am 16. und 23. Juni direkte Gespräche mit Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk in Minsk.

Die Tagesordnung der Videokonferenzen und Treffen wurde weitgehend von Diskussionen über die Implementierung der Artikel 1 bis 3 des Maßnahmenpakets vom 12. Februar, die den Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen sowie deren Überprüfung durch die SMM der OSZE betreffen, dominiert.

Ein weiterer Tagesordnungspunkt, der auf den Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe und in den Gesprächen mit den Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk ausführlich erörtert wurde, betraf die Implementierung von Artikel 13 des Maßnahmenpakets, die „Intensivierung der Tätigkeit der Trilateralen Kontaktgruppe, u.a. durch die Bildung von Arbeitsgruppen für die Umsetzung entsprechender Aspekte der Minsker Vereinbarungen. Sie werden die Zusammensetzung der Trilateralen Kontaktgruppe widerspiegeln.“⁵

Mein Büro legte ein von ihm erarbeitetes Gesamtkonzept sowie einen Vorschlag für die Modalitäten der Einrichtung und der Tätigkeit von vier Arbeitsgruppen (AGs) vor. Nach entsprechenden Beratungen und Diskussionen innerhalb der Trilateralen Kontaktgruppe und mit den Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk sowie nach ihrer Billigung durch das Normandie-Format dienten diese Vorschläge als Verfahrensgrundlage für die Tätigkeit der vier AGs: der AG für Sicherheitsfragen, der AG für politische Fragen, der AG für Flüchtlinge/Binnenvertriebene und humanitäre Hilfe sowie der AG für Wirtschaftsfragen. Am 28. April 2015 beauftragte der Amtierende Vorsitzende der OSZE Botschafter Pierre Morel, Botschafter Ertuğrul Apakan (Leitender Beobachter der SMM), Dr. Thomas Mirow und mich (*ad interim*; im Mai 2015 übernahm Botschafter Toni Frisch den Posten) mit der Koordination der Tätigkeit der AGs Politik, Sicherheit, Wirtschaft bzw. Humanitäre Fragen.⁶

Am Ende meiner Amtszeit als Sonderbeauftragte waren jedoch noch einige wichtige Fragen offen, die unter Umständen großen Einfluss auf die Arbeit der AGs haben. Dazu gehört u.a. die mögliche Einbeziehung internationaler Sonderorganisationen in ihre Arbeit und deren jeweilige Funktion. Hinzu kommt, dass die ukrainische Seite in der Trilateralen Kontaktgruppe meint, es müsse eine fünfte AG eingerichtet werden, in der Fragen erörtert werden, die mit der Wiederherstellung der Kontrolle über die gesamte Staatsgrenze zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation zusammenhängen.

Da die Sitzungen der vier AGs in der Regel alle am selben Tag stattfanden, versuchte die Trilaterale Kontaktgruppe ihre Tagungen in Minsk unmittelbar im Anschluss an die Beratungen der AGs abzuhalten. So war es der Kontaktgruppe möglich, bei der Präsentation der Ergebnisse der Gespräche in den AGs durch deren Koordinatoren anwesend zu sein.

5 Komplex mer po vypolneniju Minskich soglašeni, a.a.O. (Anm. 4) (eigene Übersetzung).

6 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Troika urges advancement in political process aimed at solving crisis in Ukraine, Belgrad, 28. April 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/154046>.

Nach einem festgelegten Verfahren schlossen sich an die Tagungen der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk Gespräche mit den Vertretern der bestimmten Bezirke in den Regionen Donezk und Luhansk an. Am 2. Juni 2015 jedoch beschlossen Letztere aufgrund der anhaltenden Kontroverse über das Format und den Status ihrer Teilnehmerschaft, die Konsultationen zu verlassen. Der Vertreter der Russischen Föderation schloss sich ihnen an.

Im Laufe der Kontroverse sprachen sich die Russische Föderation und die Vertreter der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk immer offener für die Anwesenheit und aktive Teilnahme Letzterer an allen Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe aus, womit das Format der Kontaktgruppe praktisch erweitert würde. Da dies sowohl von dem Beschluss des Normandie-Formats, die Trilaterale Kontaktgruppe aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zu bilden, als auch von der inzwischen bewährten Praxis abwich, war eine solche Veränderung für die ukrainische Seite inakzeptabel.

Die nächsten beiden Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe am 16. und 23. Juni 2015 fanden wie bisher im dreiseitigen Format statt, obwohl der russische Vertreter seinen Wunsch nach Teilnahme der Vertreter der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk an allen Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe wiederholte.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppen

Die Hauptaufgabe der AGs besteht darin, Vorschläge zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu erörtern und zu erarbeiten und schließlich konkrete, von allen Teilnehmern der jeweiligen Gruppe im Konsens vereinbarte Empfehlungen abzugeben. Die Empfehlungen werden anschließend der Trilateralen Kontaktgruppe zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

Die allgemeine Sicherheitslage in der Ostukraine blieb jedoch instabil und der sogenannten „militärische Teil“ des Minsker Maßnahmenpakets vom 12. Februar 2015, der sich auf den Waffenstillstand, den Abzug schwerer Waffen und die Verifizierung durch die OSZE bezieht, ist trotz einiger Fortschritte immer noch nicht umgesetzt.⁷ Anfangs gab es die meisten Verstöße gegen die Waffenruhe an einigen wenigen Brennpunkten entlang der Kontaktlinie. Ab Anfang Mai 2015 nahmen die Intensität und die geographische Ausbreitung der Waffenstillstandsverletzungen jedoch allmählich zu. Gelegentlich ging der Ausbruch von Kampfhandlungen auch mit der erneuten Stationierung schwerer Waffen einher, die zuvor abgezogen worden waren.⁸

7 Siehe die Tages- und Wochenberichte der SMM unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates>.

8 Vgl. z.B. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Spot report by the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), 3 June 2015: Fighting around Marinka, Kiew, 4. Juni 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/162116>.

Im Mittelpunkt der Diskussionen der AG Sicherheit standen daher vor allem die Ausarbeitung zweier Pläne zur Deeskalation sowie die Bewegungsfreiheit der SMM-Beobachter und deren ungehinderter Zugang zum gesamten Konfliktgebiet. Der erste Deeskalationsplan betraf die Demilitarisierung des Dorfes Schyrokyn, in dem der Waffenstillstand besonders häufig und gravierend gebrochen worden war. Der zweite Plan schlug den Abzug von Panzern, Mörsern sowie Artilleriesystemen mit einem Kaliber von unter 100 mm von der Kontaktlinie vor. Erste Entwürfe beider Vorschläge waren in der JCCC in enger Zusammenarbeit mit der SMM ausgearbeitet worden und wurden anschließend in der AG Sicherheit diskutiert. Ende Juni 2015, zum Ende meiner Amtszeit als Sonderbeauftragte, war es noch zu keinem der beiden Vorschläge zu einem endgültigen Beschluss gekommen.

Das Gesetz über den besonderen Status bestimmter Bezirke in den Regionen Donezk und Luhansk sowie die Modalitäten für die Durchführung von Lokalwahlen in diesen Bezirken, die beide gemäß Artikel 4 des Maßnahmenpakets mit Vertretern aus den Bezirken erörtert werden müssen, gehörten zu den zentralen Punkten auf der Tagesordnung der AG zu politischen Fragen. Die AG diskutierte auch über die Rahmenbedingungen, unter denen die Wahlen durchgeführt werden könnten, so z.B. die Frage, wie ein Sicherheitsumfeld beschaffen sein müsste, das solche Wahlen zuließ.

Während meiner Amtszeit konnte die AG sich jedoch nicht mehr darauf einigen, einen Vertreter des BDIMR dazu einzuladen, eine Einweisung in die Durchführung von Lokalwahlen zu geben.

Die Freilassung von Gefangenen und Geiseln sowie die Gewährleistung humanitärer Hilfe für die notleidende Bevölkerung im Konfliktgebiet waren entsprechend Artikel 6 und 7 des Maßnahmenpakets Gegenstand der Diskussionen in der AG Humanitäre Fragen. Auch die Verbesserung des freien Zugangs humanitärer Hilfe zu den betroffenen Gebieten und die Koordination der Maßnahmen verschiedener Akteure, darunter auch internationale Organisationen, wurden in den Sitzungen der Gruppe erörtert.

Der Koordinator der Gruppe Humanitäre Fragen lud den Leiter der Delegation des IKRK in der Ukraine zu einer informellen Veranstaltung ein, in der dieser die Mitglieder der AG über das Mandat und die Tätigkeit des IKRK in der Ukraine informierte. Die Informationsveranstaltung fand am 23. Juni 2015 unmittelbar vor der offiziellen Sitzung der AG statt. Alle AG-Mitglieder nahmen an der Einführung teil.

In der AG Wirtschaft wurden entsprechend Artikel 8 des Minsker Maßnahmenpakets die Modalitäten für die Wiederherstellung der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen der Ukraine mit den vom Konflikt betroffenen Gebieten diskutiert; im Mittelpunkt standen dabei vor allem drei Schlüsselbereiche: die teilweise Wiederaufnahme der Arbeit der Banken, um u.a. Pensions- und Rentenzahlungen sicherzustellen, die Wiederherstellung der Infrastruktur, u.a. der Wasserversorgung, und die Lösung von Problemen, die infolge des Konflikts für die dort tätigen Unternehmen aufgetreten sind. Ein von

Frankreich und Deutschland entsandtes Expertenteam beriet die AG bei ihren Überlegungen zur Wiederherstellung der Bankdienste und zeigte verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Zahlung von Pensionen und Renten erleichtert werden könnte.

Insgesamt fanden die ersten fünf Gesprächsrunden der Arbeitsgruppen in einer konstruktiven Atmosphäre statt; in den Sitzungen wurden zahlreiche Ideen und Vorschläge vorgebracht, diskutiert und vorläufig vereinbart.

Die Koordinatoren ermutigten die Mitglieder der Arbeitsgruppen dazu, ihre Diskussionen nicht auf die offiziellen Sitzungen zu beschränken, sondern sich auch zwischen den Treffen weiter auszutauschen und relevante Informationen, Ideen und Vorschläge weiterzugeben. Seit der offiziellen Einsetzung der Arbeitsgruppen hat sich der Austausch sukzessive intensiviert.

Die Vertreter der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk und der Russischen Föderation hatten von Beginn an vehement dafür plädiert, die Arbeitsgruppensitzungen zeitlich so weit wie möglich aufeinander abzustimmen, statt unabhängig voneinander eigene Zeitpläne aufzustellen. In den meisten Fällen – mit Ausnahme des 2. Juni – tagte unmittelbar nach den Arbeitsgruppensitzungen die Trilaterale Kontaktgruppe in Minsk. Einige Arbeitsgruppen trafen sich gelegentlich separat, so z.B. die AG Wirtschaft, die unabhängig von den anderen Gruppen am 14. Juni 2015 tagte. Zu jener Zeit war die belarussische Hauptstadt Minsk praktisch zum Veranstaltungsort aller Arbeitsgruppensitzungen geworden. Vorschläge, einige Sitzungen der Arbeitsgruppe Sicherheit an anderen Orten, z.B. in der Ostukraine, abzuhalten, fanden keinen Konsens.

Weitere Aktivitäten der Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden

Zusätzlich zu meinen Aktivitäten im Zusammenhang mit den Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe führte ich regelmäßig Gespräche mit den ukrainischen Behörden, mit Diplomaten und mit einschlägigen internationalen Organisationen. Darüber hinaus wurde ich während meiner Amtszeit mehrfach dazu eingeladen, vor dem Ständigen Rat der OSZE, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und anderen wichtigen Foren zu berichten, um die internationale Gemeinschaft über meine Arbeit im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe zu informieren. Ich nahm außerdem an den meisten Treffen der stellvertretenden Außenminister und der politischen Direktoren im Rahmen des Normandie-Formats teil, die den jeweils am selben Tag stattfindenden Treffen der Außenminister vorausgingen.

Der serbische Amtierende Vorsitzende ernannte am 22. Juni 2015 den österreichischen Botschafter Martin Sajdik zu meinem Nachfolger als Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Trilaterale Kontaktgruppe zu einem zentralen Instrument für das laufende Konfliktmanagement in der Ostukraine geworden ist. Die Trilaterale Kontaktgruppe hat sich im Laufe der Krise stets rasch den neuen Gegebenheiten angepasst und musste sich immer wieder neuen Herausforderungen stellen. Trotz aller Bemühungen der Trilateralen Kontaktgruppe und anderer Akteure wie z.B. der Sonderbeobachtermission der OSZE konnte eine Eskalation des Konflikts jedoch nicht verhindert werden. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen hatten bis Mitte 2015 mindestens 6.500 Menschen ihr Leben verloren, schätzungsweise zwei Millionen sind aus den vom Konflikt betroffenen Gebieten geflohen. Häuser und Infrastruktureinrichtungen wurden weitgehend zerstört, was vor allem die Zivilbevölkerung in eine immer prekärer werdende Lage gebracht hat. Die Trilaterale Kontaktgruppe hielt dennoch im Jahr 2014 und in der ersten Hälfte des Jahres 2015 den ununterbrochenen Dialog zwischen ihren Mitgliedern aufrecht und führte gleichzeitig Gespräche mit Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk, um Lösungen für ein breites Spektrum an Problemen zu finden, was oftmals auch gelang. In den ersten 18 Monaten ihrer Tätigkeit hat sich die Trilaterale Kontaktgruppe zu einem wertvollen und leistungsfähigen Instrument für das Konfliktmanagement und damit zusammenhängende Aufgaben entwickelt.

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist eine „weiche“ Sicherheitsorganisation mit nahezu 25-jähriger Erfahrung bei der Entsendung und Durchführung von Feldoperationen, die den Auftrag haben, zur Verhütung, Bewältigung und Lösung von Konflikten beizutragen und den betroffenen Gesellschaften beim Wiederaufbau nach einem Konflikt zu helfen. OSZE-Feldoperationen werden zwar in der Regel zur Verhütung eines Konflikts oder in der Normalisierungsphase nach dem Ende eines Konflikts entsandt; dennoch war die Ukrainekrise nicht das erste Mal, dass die OSZE eine Feldoperation auf dem Höhepunkt einer Krise einrichten musste: Die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, die im April 1995 ihre Tätigkeit aufnahm, die im Oktober 1998 auf der Grundlage der VN-Sicherheitsratsresolution 1199 entsandte Kosovo-Verifizierungsmission und die Erweiterung der OSZE-Mission in Georgien um 20 zusätzliche Militärbeobachter zehn Jahre später sind weitere Beispiele.

Beispiellos sind hingegen der Umfang des Krisenmanagements und die Größe der Herausforderungen, vor denen die OSZE in der Ukraine steht. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Tätigkeit der Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM) in der Zeit nach der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen vom September 2015 und den weiteren Auswirkungen des Einsatzes auf die OSZE selbst.¹

Die Minsker Vereinbarungen – neue Aufgaben für die SMM

Auf ihrem Treffen am 5. September 2014 einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe, der zu jener Zeit der ehemalige ukrainische Präsident Leonid Kutschma, der Botschafter der Russischen Föderation in der Ukraine, Mi-

* Die im vorliegenden Beitrag vertretene Meinung ist ausschließlich diejenige des Autors und gibt nicht notwendigerweise die offizielle Position der OSZE wieder. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis zum 31. August 2015. Er befasst sich nicht mit der Tätigkeit der Trilateralen Kontaktgruppe, die Gegenstand des Beitrags von Heidi Tagliavini auf Seite 239-251 in diesem Band ist.

1 Zur Entsendung der SMM und zu den ersten sechs Monaten ihrer Tätigkeit vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

chail Surabow, und die Sonderbeauftragte des Schweizer Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Botschafterin Heidi Tagliavini, angehörten, auf ein Protokoll, das einen Waffenstillstand und den Beginn eines politischen Prozesses zur Lösung der Krise erleichtern sollte. Das Minsker Protokoll wurde am 19. September um ein Memorandum ergänzt, das einige der im Protokoll vereinbarten Maßnahmen konkretisierte. Beide Dokumente übertrugen der OSZE die Aufgabe, den Waffenstillstand und die ukrainisch-russische Staatsgrenze zu überwachen und zu überprüfen sowie den Abzug von Artilleriesystemen mit einem Kaliber von mehr als 100 mm aus den Ausschlusszonen und den Abzug aller ausländischen Militärkräfte, aller Kampftechnik sowie aller Kämpfer und Söldner vom Territorium der Ukraine zu überwachen.

Im „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“, das am 12. Februar 2015 nach Verhandlungen im „Normandie-Format“ zwischen dem russischen Präsidenten Wladimir Putin, dem ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko, dem französischen Staatspräsidenten François Hollande und Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich über eine ganze Nacht hingezogen hatten, verabschiedet wurde, wurde die zentrale Rolle der SMM bei der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen noch einmal bekräftigt.

Mit der Einrichtung von vier Arbeitsgruppen im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe zu Fragen der Sicherheit sowie zu politischen, wirtschaftlichen und humanitären Fragen im Mai 2015 wurde die SMM außerdem dazu aufgefordert, den Vorsitz in der Arbeitsgruppe Sicherheit zu führen.

Seit September 2014 fungiert die SMM somit in erster Linie als internationales Organ zur Überwachung und Überprüfung der Waffenstillstandsvereinbarungen und erleichtert gleichzeitig weitere damit zusammenhängende Übereinkünfte wie z.B. lokale Waffenstillstände oder die Ausweitung der Kategorien von Waffen, die von der Kontaktlinie abgezogen werden müssen. Auch wenn es allein bei den beteiligten Seiten liegt, die Vereinbarungen umzusetzen, leisten die OSZE und die SMM durch ihre Überwachungs- und Überprüfungstätigkeit sowie durch Dialogerleichterung hierzu einen wesentlichen Beitrag.

Aufgrund der neuen Aufgaben mussten die personelle Zusammensetzung der SMM, ihr Profil und ihre Fähigkeiten angepasst werden, um den veränderten Einsatzbedingungen gerecht zu werden. Ende August 2015 war die SMM auf 542 Beobachter angewachsen, von denen 405 in den Regionen Donezk und Luhansk eingesetzt waren. Gleichzeitig wurde der Aufbau auf eine Stärke von 600 Beobachtern fortgesetzt. Gemäß ihrem überarbeiteten Mandat kann die Mission im Bedarfsfall und je nach Lage auf bis zu 1.000 Beobachter aufgestockt werden.² In Übereinstimmung mit dem Maßnahmenpaket vom 12. Februar, das die SMM zum Einsatz aller erforderlichen technischen Mittel

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1162, Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine, PC.DEC/1162, 12. März 2015, S. 1.

berechtigt, geht die SMM auch neue Wege bei der Anwendung von Überwachungstechnik und anderer technischer Ausrüstung. Ende August 2015 konnte die SMM auf eine beinahe einjährige Erfahrung mit dem Einsatz unbewaffneter Drohnen in feindlicher Umgebung zurückblicken und arbeitete bereits seit sechs Monaten mit Satellitenbildern. Die Mission ist außerdem mit modernen Nachtsichtgeräten ausgestattet und bereitet den zukünftigen Einsatz stationärer Kameras vor, mit denen ihre Fähigkeiten zur Überwachung lokaler Waffenstillstände in Hochrisikogebieten verbessert werden sollen. Die SMM verfügt über eine Flotte von 148 gepanzerten Fahrzeugen und ein eigenes Hochfrequenz-Funknetz sowie eine medizinische Infrastruktur, zu der 14 Sanitäter und acht gepanzerte Rettungsfahrzeuge gehören. Weitere Planungen sehen den Einsatz zusätzlicher Aufklärungsmittel, darunter möglicherweise auch weitere Drohnen, die Anpassung der Führungsstruktur sowohl im Hauptquartier als auch vor Ort, die Einrichtung eines Informationsmanagements zur besseren Verarbeitung von Informationen, die von Bodenpatrouillen, Drohnen, Satelliten und anderen Aufklärungsmitteln und Informationsquellen übermittelt werden, sowie die weitere Verbesserung der Sicherheitsvorschriften und -strukturen, vor.

Überprüfung des Abzugs schwerer Waffen

Das Minsker Memorandum sieht den Abzug von Artilleriesystemen mit einem Kaliber von über 100 mm von der Kontaktlinie vor und definiert Zonen, in denen die Stationierung bestimmter Waffen verboten ist. Das Maßnahmenpaket vom 12. Februar bestätigt diese Bestimmung und modifiziert die Ausschlusszonen für Artilleriewaffen. Das Maßnahmenpaket beauftragt die OSZE ebenfalls mit der wirksamen Überwachung und Überprüfung der Waffenruhe und des Abzugs schwerer Waffen unter Einsatz aller erforderlichen technischen Ausrüstung, einschließlich Satelliten, Drohnen und Radargeräten.

Um sicherzustellen, dass die OSZE diese Aufgabe erfüllen kann, verlangte der Leitende Beobachter von beiden Seiten Garantien für die Bewegungsfreiheit und die Sicherheit der Beobachter der SMM und forderte beide Seiten dazu auf, relevante Daten wie z.B. detaillierte Angaben über das abzuziehende militärische Gerät, die Abzugsrouten und die Sammelräume außerhalb der Ausschlusszonen zur Verfügung zu stellen. Auch wenn die SMM die geforderten Basisinformationen nie bekommen hat, erhielt sie zumindest Zugang zu mehreren Sammelräumen für schwere Waffen außerhalb der Ausschlusszonen, die sie auch mehrfach besuchen konnte. Darüber hinaus führte die SMM Bodenpatrouillen im Konfliktgebiet durch und nutzte Drohnen und satellitengestützte Informationen bei der Suche nach schweren Waffen in den Ausschlusszonen. Die Mitglieder der SMM erhielten gezielte Schulungen

und entsprechendes Material zur Identifizierung und Überprüfung von Waffen.

Dennoch stößt die Mission auf zahlreiche Hindernisse, die sich größtenteils ihrer Kontrolle entziehen. Das erste und wichtigste ist der oben erwähnte Mangel an Basisinformationen, der es ihr unmöglich macht, ihre Beobachtungen in einen Gesamtzusammenhang einzuordnen. Zweitens bleiben die Fachkenntnisse innerhalb der SMM trotz fortlaufender Schulungen begrenzt. Entsprechend ihrem Mandat sind die SMM-Beobachter Zivilisten mit unterschiedlichem beruflichem Hintergrund. Obwohl viele von ihnen ehemalige Offiziere sind, verfügt die Mission nicht über Teams mit speziell ausgebildeten Rüstungskontrollinspektoren, die Verifikationsaufgaben wahrnehmen könnten. Drittens muss die SMM ein Gebiet von rund 100 Kilometern Breite entlang der 420 Kilometer langen Kontaktlinie abdecken – ein Gebiet, das ungefähr so groß ist wie die Schweiz. Gleichzeitig ist ihre Bewegungsfreiheit in diesem Gebiet eingeschränkt. Die Gefahren, die von Minen, nicht detonierten Sprengkörpern und anderen explosiven Kampfmittelrückständen ausgehen, hindern die Mission an der Durchführung von Nachtpatrouillen und machen unbefestigte Straßen und Felder für SMM-Patrouillen unzugänglich. Hinzu kommt, dass beide Seiten die Bewegungsfreiheit von SMM-Patrouillen zeitweise einschränken und der Mission den Zugang zu Sammelräumen für schwere Waffen verweigern. Das Zugangsproblem lässt sich zwar bis zu einem gewissen Grad durch den Einsatz von Drohnen und Satelliten lösen; dabei ist jedoch zu bedenken, dass die SMM derzeit nur ein Drohnensystem im Einsatz hat und die tägliche Auswertung der Satellitenbilder, die seit Frühjahr 2014 von der EU, Deutschland und Frankreich zur Verfügung gestellt wird, lediglich drei Gebiete von zusammengekommen rund 120 Quadratkilometern erfasst – einen Bruchteil des Gesamtgebiets, das die SMM laut ihrem Mandat überwachen soll. Darüber hinaus setzen Störsignale und ungünstige Witterungsbedingungen dem Einsatz von Drohnen häufig Grenzen. Ungeachtet dieser Einschränkungen ist die Überwachungstätigkeit der SMM immens erfolgreich. In ihren öffentlich zugänglichen täglichen Berichten³ informiert die SMM regelmäßig über die Anwesenheit und den Einsatz schwerer Waffen in den Ausschlusszonen sowie über Diskrepanzen bezüglich der in den Sammelräumen außerhalb der Ausschlusszonen erfassten Waffen und macht dabei deutlich, dass bislang keine der beiden Seiten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen aus den Minsker Vereinbarungen in vollem Umfang nachgekommen ist. Die Mission ist gleichzeitig sorgfältig darauf bedacht, keine sensiblen Informationen zu veröffentlichen, wie z.B. die Anzahl der Waffen oder die Waffentypen, die sich in den Sammelräumen befinden, oder die Standorte dieser Waffenlager. Obwohl es die Verifikationstätigkeit der SMM erschweren würde, wenn beide Seiten ihre Verpflichtungen besser

3 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Daily and spot reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates>.

einhalten würden, wäre Letzteres als solches natürlich begrüßenswert und würde möglicherweise den Weg für die Erweiterung des gegenwärtigen Mechanismus der Überprüfung durch Dritte zu einem Mechanismus vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen frei machen.

Neben der SMM gibt es mit dem Gemeinsamen Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Co-ordination*, JCCC) einen weiteren wichtigen Akteur im Hinblick auf den Abzug schwerer Waffen. Das JCCC wurde Ende September 2014 als bilaterale Initiative des ukrainischen und des russischen Generalstabs eingerichtet; ihm gehören außerdem Vertreter der selbsternannten Donezker und Lugansker „Volksrepubliken“ („DVR“ bzw. „LVR“) an. Das JCCC war das Hauptformat für die Verhandlungen zwischen den beiden Seiten über die praktischen Aspekte und den zeitlichen Ablauf des Abzugs schwerer Waffen nach der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen. Es spielt jedoch keine Rolle bei der Implementierung und Verifikation der Abzugsverpflichtung. Die Gründe dafür, dass die SMM mit ihrer strikten Vertraulichkeit, nicht aber das JCCC daran beteiligt ist, liegen auf der Hand: Da die militärischen Auseinandersetzungen trotz der im September 2014 und im Februar 2015 in Minsk getroffenen Waffenstillstandsvereinbarungen weiterhin anhalten, wird jede Information über den Standort, die Anzahl und die Typen schwerer Waffen von beiden Seiten als Information betrachtet, die von der jeweils anderen Seite für militärische Zwecke genutzt werden könnte. Daher ist keine der beiden Seiten bereit, einem Mechanismus zuzustimmen, der es der anderen Seite ermöglichen würde, an solch sensible Informationen zu gelangen.

Auch wenn ein Verifikationsregime, das nicht nur die OSZE als Drittpartei, sondern auch die betroffenen Seiten einschließen würde – was jeder Rüstungskontrollmechanismus, der die Transparenz erhöhen und Vertrauen aufbauen soll, tun müsste –, unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht implementierbar ist, sollte ein solcher Verifikationsmechanismus oberstes Ziel bleiben. Ob ein solcher Mechanismus dann aber auch die JCCC einbeziehen würde oder eine ganz andere Struktur hätte, ist eine andere Frage.

Überwachung des Waffenstillstands

Eine weitere wichtige Aufgabe der SMM im Zusammenhang mit der Implementierung der Minsker Vereinbarungen ist die Überwachung des beidseitigen Waffenstillstands, d.h. der Nichtanwendung von Waffen auf beiden Seiten. Ähnlich wie bei der Verifikation des Abzugs schwerer Waffen nehmen hierbei sowohl das JCCC als auch die SMM eine Überwachungsfunktion wahr. Die SMM arbeitet unabhängig vom JCCC, steht mit ihm jedoch in täglichem Kontakt und erhält von ihm Informationen über Verstöße gegen den Waffenstillstand. Anders als das JCCC, das Waffenstillstandsverletzungen so, wie sie von den beiden Seiten berichtet werden, in von den russischen und

den ukrainischen Offizieren separat geführten Protokollen festhält, ohne sie jedoch zu überprüfen, nimmt die SMM in ihre täglichen Berichte nur Waffenstillstandsverletzungen auf, die sie unmittelbar und nachprüfbar beobachtet hat. Als unmittelbare Beobachtung gelten nur Berichte von SMM-Beobachtern, die das Abfeuern von Waffen selbst gehört oder beobachtet oder die Spuren von Schüssen und Bombardements wie z.B. Einschusskrater oder Beschädigungen an Gebäuden mit eigenen Augen oder auf Bildern von Drohnen, die von der OSZE betrieben werden, gesehen haben. SMM-Beobachter sind inzwischen gut darin geschult, das Kaliber, die Schussrichtung und die ungefähre Entfernung von Geschützen anhand des Geräuschs zu bestimmen. Sie haben in vielen Fällen auch Einschusskrater untersucht, um die Richtung zu bestimmen, aus der die Schüsse kamen und von welchem Waffentyp sie abgegeben wurden. All diese Informationen finden sich in den öffentlich zugänglichen Berichten der SMM wieder, die dank der anerkannten Unparteilichkeit der OSZE zur wichtigsten und vertrauenswürdigsten Quelle für Informationen über Waffenstillstandsverletzungen geworden sind. Aber auch wenn die Berichte der SMM ein guter Seismograph für die tatsächliche Intensität des Konflikts sind, geben sie die Waffenstillstandsverletzungen natürlich nicht in vollem Umfang wieder.

Aus Sicherheitsgründen dürfen SMM-Patrouillen nach Einbruch der Dunkelheit noch immer nicht patrouillieren oder ortsfeste Beobachtungsposten besetzen. Die SMM hat auch Anfragen beider Seiten nach der Einrichtung einer ständigen Präsenz in besonders umkämpften Gebieten, die regelmäßig unter Beschuss stehen, wie z.B. Horliwka und Schyrokyne, eine Absage erteilt. Bodenpatrouillen sind bei ihren Einsätzen nach wie vor durch von Minen, nicht detonierten Sprengkörpern und anderen explosiven Kampfmittelrückständen ausgehende Gefahren eingeschränkt. Außerdem wird ihre Bewegungsfreiheit weiterhin von Restriktionen beider Seiten beeinträchtigt, wie die SMM in einem gesonderten Abschnitt ihrer täglichen Berichte mitgeteilt hat. Bereits mehrfach wurden SMM-Patrouillen mit Waffengewalt oder durch Warnschüsse in die Luft gestoppt. Zu derartigen Zwischenfällen kommt es auf beiden Seiten der Kontaktlinie. Parallel zu einer Zunahme der Kämpfe Mitte August 2015 kam es zu zahlreichen Zwischenfällen, bei denen SMM-Beobachter von Zivilisten verbal angegriffen und bedroht wurden. Da die SMM über keine eigenen bewaffneten Kräfte zu ihrem Schutz verfügt und daher zur Gewährleistung ihrer Sicherheit vollständig auf die beiden Seiten angewiesen ist, war sie in solchen Situationen gezwungen, Patrouillengänge abubrechen. Nach einigen besonders ernsten Zwischenfällen musste die SMM ihren gesamten Einsatz in bestimmten Gebieten vorübergehend einstellen. Hierzu gehörten auch ein Zwischenfall, bei dem eine SMM-Patrouille unter direkten Beschuss mit Mörsern, Maschinengewehren und Haubitzen geriet, als sie am 26. Juli 2015 bei Schtschastja (Region Luhansk) versuchte, eine Brücke zu überqueren, die in von der Ukraine kontrolliertes Gebiet führte, sowie ein weiterer Vorfall, bei dem am 9. August 2015 durch einen

Brandanschlag auf den Parkplatz der SMM in Donezk vier Fahrzeuge der SMM zerstört und drei weitere beschädigt wurden. Bei einigen vorausgegangenen Vorfällen war unklar, ob es sich um Absicht gehandelt hatte oder nicht. Dies gilt auch für die beiden bislang schwerwiegendsten Zwischenfälle, von denen Angehörige der SMM betroffen waren: In einem Fall geriet ein gepanzertes Fahrzeug der SMM in ein Kreuzfeuer und wurde komplett zerstört, im zweiten, der sich am 27. Juli in Schyrokyne, zutrug, wurde ein SMM-Beobachter durch Trümmerteile, die durch ein Geschoss eines automatischen Granatwerfers verursacht worden waren, leicht verletzt. Der Brandanschlag auf den Parkplatz der SMM galt jedoch eindeutig bewusst der SMM, insbesondere wenn man ihn vor dem Hintergrund einer offensichtlich inszenierten Demonstration gegen die SMM betrachtet, die zwei Wochen zuvor am 23. Juli in Donezk stattgefunden hatte, sowie einer Serie von Zwischenfällen im Juli und August, bei denen SMM-Patrouillen von organisierten Zivilistengruppen beschimpft wurden, die ihnen Parteilichkeit vorwarfen. Diese Vorfälle riefen nachdrücklich die Schutzlosigkeit der SMM und die prekären Bedingungen für Einsätze der OSZE in Konfliktgebieten in Erinnerung. Da die SMM darauf angewiesen ist, dass beide Seiten ihre Sicherheit gewährleisten, fällt es ihr angesichts der zunehmenden Bedrohungen und der Versuche, ihre Beobachtungstätigkeit zu manipulieren oder einzuschränken, immer schwerer, die Durchführung einer größtmöglichen Zahl von Patrouillen und eine wirklich objektive und unvoreingenommene Berichterstattung sicherzustellen. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2015, Serbiens Außenminister Ivica Dačić, hat die Zwischenfälle verurteilt und unterstrichen, dass die Sicherheit und die Bewegungsfreiheit der SMM für die Erfüllung ihres Auftrags unerlässlich sind. Er erinnerte beide Seiten an ihre Pflicht, die Waffenstillstandsvereinbarung einzuhalten und die Sicherheit der SMM zu gewährleisten.⁴

Angesichts dieser vielfältigen Einschränkungen für die Bodenpatrouillen der SMM sind die Drohnen der SMM für die Überwachung des Waffenstillstands bei Nacht oder in Gebieten, zu denen die Beobachter keinen Zugang haben, von größtem Wert. Die Drohnen werden darüber hinaus auch zum Schutz von Bodenpatrouillen in besonders gefährlichen Gebieten eingesetzt, so vor allem im Frühjahr 2015 in Schyrokyne.

Drohnen sind allerdings kein Patentrezept. Zurzeit betreibt die SMM lediglich ein Drohnensystem, das aus vier Drohnen mit einer maximalen Flugdauer von sechs Stunden und einer Reichweite von 150 Kilometern besteht. Dieses ermöglicht es der SMM zwar, von seinem jetzigen Startplatz in der Nähe von Mariupol aus die gesamte Kontaktlinie bis zum Flughafen Donezk zu beobachten, der größte Teil der Region Luhansk liegt jedoch außerhalb seiner Reichweite. Außerdem stößt die Technik bei ungünstigen Witterungs-

4 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Escalating violence in eastern Ukraine is against the spirit of the Minsk Agreements, says OSCE Chairperson-in-Office Dačić, Press Release, Belgrad, 11. August 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/176636>.

bedingungen wie starkem Wind oder Eis an ihre Grenzen; beides hat den Einsatz von Drohnen zwischen Oktober 2014 und März 2015 erheblich eingeschränkt. Bei bedecktem Himmel ist zudem die Tageslichtkamera der Drohnen nahezu nutzlos. Die SMM könnte die Drohnen zwar theoretisch mit einem Radar mit synthetischer Apertur (*Synthetic Aperture Radar*, SAR) ausstatten, der auch durch eine Wolkendecke hindurch Bilder erzeugen kann, ist derzeit aber noch nicht in der Lage, SAR-Bilder zu verarbeiten oder sachgerecht auszuwerten.

Neben diesen inhärenten Einschränkungen sind die Drohnen auch unmittelbaren Bedrohungen ausgesetzt. Die SMM hat heftige Störungen sowohl der Videosignalverbindung als auch des GPS-Systems ihrer Drohnen, die von beiden Seiten der Kontaktlinie ausgingen, festgestellt. Drohnen der SMM wurden außerdem sowohl östlich als auch westlich der Linie beschossen. Die OSZE hat infolge solcher Eingriffe bislang drei Drohnen, einschließlich ihrer Messinstrumente, verloren, was zu weiteren Unterbrechungen der Einsätze der OSZE-Drohnen geführt hat.

Aufgrund der gegenwärtigen Einschränkungen der Boden- und Luftpatrouillen ist die SMM derzeit nicht in der Lage, jede einzelne Waffenstillstandsverletzung festzustellen, und wird das auch in Zukunft nicht sein. Tatsächlich ist die Mission nicht einmal zwingend in der Lage, besonders signifikante oder schwerwiegende Waffenstillstandsverletzungen zu beobachten, unabhängig zu überprüfen und über sie berichten, da diese häufig nachts oder zu Zeiten bzw. in Gebieten stattfinden, in denen die SMM aus Sicherheitsgründen keine Patrouillen durchführen kann, oder aber in Gebieten, für die sie keine Zugangserlaubnis hat. So hatte die SMM keinen Zugang zu Debalzewe während der heftigen Kämpfe Mitte Februar 2015 oder zu Marinka während des Angriffs der „DVR“ am 2. und 3. Juni 2015. Zur gleichen Zeit konnte die SMM jedoch über den schweren und anhaltenden Beschuss des Flughafens Donezk und die heftigen Kämpfe um das 20 Kilometer östlich von Mariupol gelegene Dorf Schyrokyne von Februar bis Juli 2015 ausführliche Berichte vorlegen. In beiden Fällen konnte die SMM ortsfeste Beobachtungsposten in der Nähe der jeweiligen Gebiete nutzen und einige Male sogar in den beiden besonders umkämpften Gebieten oder in deren unmittelbarer Nähe Patrouillen unter angemessenen Sicherheitsgarantien durchführen. Die Mission konnte ebenfalls Berichte aus erster Hand über weitere Zwischenfälle abgeben wie z.B. den Beschuss der Stadt Luhansk mit Streumunition am 27. Januar 2015 und den heftigen Beschuss der östlichen Vororte von Mariupol unter Einsatz von Mehrfachraketenwerfern am 24. Januar 2015, bei dem mindestens 20 Menschen starben und 75 verletzt wurden.

Dass die SMM in der Lage war, regelmäßige Berichte über derartige Vorfälle und Brennpunkte abzugeben, trug dazu bei, die internationalen Bemühungen zur Beendigung der Kämpfe zu verstärken. Das gilt insbesondere für Schyrokyne, das die besondere Aufmerksamkeit des Normandie-Formats auf sich

zog und auch im Mittelpunkt der Versuche der SMM stand, eine lokale Waffenruhe zu erleichtern.

Mediation und Dialogerleichterung

Der Beschluss Nr. 1117 des Ständigen Rates beauftragte die SMM nicht nur damit, Informationen über die Sicherheitslage zu sammeln und über sie zu berichten, sondern auch damit, den Dialog vor Ort aktiv zu erleichtern mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Die Aufgabe, den Waffenstillstand zu überwachen und zu überprüfen, wurde der SMM explizit in den Minsker Vereinbarungen übertragen, während der spätere Beschluss, den Leitenden Beobachter zum Koordinator der Arbeitsgruppe Sicherheit der Trilateralen Kontaktgruppe zu ernennen, das Mandat der SMM mit Blick auf Dialogerleichterung weiter verstärkte.

In der Arbeitsgruppe Sicherheit der Trilateralen Kontaktgruppe bemühte sich die SMM vor allem darum, eine Übereinkunft über die Entmilitarisierung von Schyrokyne und den Abzug von Panzern sowie von Mörsern und Artilleriegeschützen mit einem Kaliber von unter 100 mm zu erreichen. Diese Bemühungen beruhten auf der – vor allem nach der Annahme des Maßnahmenpakets vom Februar 2015 gemachten – Beobachtung, dass beide Seiten in den anhaltenden Feuergefechten eher Panzer und Mörser mit einem Kaliber von 82 mm und darunter einsetzten als schwere Artillerie und Mehrfachraketenwerfer. Die Verhandlungen über ein solches Übereinkommen standen am 3. August und vor allem am 27. August kurz vor einem Abschluss. Da jedoch nicht alle Details geklärt werden konnten, waren weitere Gespräche notwendig.

Auf der Grundlage ihres Mandats hat die SMM auch wiederholt versucht, lokale Waffenruhen zwischen den Seiten zu erleichtern, um die Gefechte in besonders heftig umkämpften Gebieten oder aus humanitären Gründen zu beenden. So erarbeitete die SMM Ende 2014 z.B. Vorschläge für einen lokalen Waffenstillstand um den Flughafen Donezk und konnte mehrere kürzere Waffenstillstände im Gebiet um diesen Brennpunkt herum erleichtern. Ein weiterer Schwerpunkt war Schyrokyne, das im Februar 2015 zu einem Brennpunkt wurde. Nach einem Aufruf der stellvertretenden Außenminister bzw. Politischen Direktoren des Normandie-Formats zur raschen Deeskalation der Kämpfe in Schyrokyne am 25. März konnte die SMM eine lokale Waffenruhe erleichtern und in dem Dorf einen Beobachtungsposten einrichten, der rund um die Uhr besetzt war. Der Waffenstillstand hielt jedoch nur zwei Tage und die SMM musste sich erneut zurückziehen. In den darauffolgenden Wochen setzte die SMM mit Unterstützung der Normandie-Gruppe auf höchster Ebene ihre Bemühungen um eine dauerhafte lokale Waffenruhe und die Entmilitarisierung des Dorfes fort.

Während das Gebiet rund um den – völlig zerstörten – Flughafen Donezk eines der am meisten umkämpften Gebiete in dem Konflikt blieb, wurden die Kämpfe in Schyrokyne weitgehend eingestellt, nachdem sich die „DVR“ am 2. Juli einseitig aus dem Dorf zurückgezogen hatte. Das Dorf ist jedoch nach den wochenlangen Kämpfen schwer verwüstet und mit Blindgängern und zurückgelassener explosiver Munition, Minen, Sprengfallen und anderen explosiven Gefahrstoffen übersät. Alle Zivilisten haben das Dorf ohne Aussicht auf eine baldige Rückkehr verlassen

Der Fall Schyrokyne zeigt, wie komplex die Vermittlung von Waffenstillständen ist. Während die SMM ihre Bemühungen in erster Linie auf humanitäre und politische Erwägungen gründete und versuchte, die Zivilisten, die anfangs noch in dem Dorf wohnten, zu schützen und die insgesamt brüchige Waffenruhe zu stabilisieren, vertraten die kämpfenden Parteien einen anderen Standpunkt. Insbesondere die ukrainische Seite war nicht bereit, der Entmilitarisierung von Schyrokyne zuzustimmen, da sie befürchtete, dass die Kräfte der „DVR“ den ukrainischen Abzug dazu nutzen würden, die aufgegebenen Stellungen zu besetzen. Da der ukrainische Vorstoß in Richtung Schyrokyne im Februar dazu dienen sollte, den Beschuss Mariupols mit Mehrfachraketenwerfern und schwerer Artillerie von diesen Stellungen aus zu verhindern, waren solche Aussichten für die dortigen ukrainischen Streitkräfte inakzeptabel. Als aus zivilen Beobachtern bestehende unbewaffnete Mission konnte die SMM der ukrainischen Seite keine ausreichenden Garantien dafür geben, dass ein solches Szenario nicht eintreten würde.

Während die Versuche der SMM, weitergehende Vereinbarungen über den Abzug von Waffen zu erreichen und die Lage in besonders umkämpften Gebieten von größerer militärischer und symbolischer Bedeutung zu stabilisieren, weniger erfolgreich waren, gelang es der SMM jedoch, eine Reihe lokaler Waffenstillstände zu erleichtern, die es möglich machten, Tote und Verletzte zu bergen, Minen zu räumen und kritische Infrastrukturen wie z.B. beschädigte Wasserleitungen oder elektrische Anlagen zu reparieren. Solche Versuche wurden sowohl von den Beobacherteams als auch vom leitenden Management in Kiew durchgeführt.

Über die politisch-militärische Dimension hinausgehende Beobachtertätigkeit

Die anhaltenden Feuergefechte entlang der Kontaktlinie machen es erforderlich, dass die SMM sich vor allem auf die politisch-militärischen Aspekte des Konflikts und insbesondere auf die Überwachung des Waffenstillstands und die Berichterstattung über Verstöße gegen ihn konzentriert. Dieser Schwerpunkt spiegelt sich deutlich in den täglichen Berichten der SMM und auch im vorliegenden Beitrag wider. Der Eindruck, dass die SMM sich ausschließlich mit diesen Aspekten befasst und dies auch nur in den Regionen Donezk und

Luhansk tut, ist jedoch nicht richtig. Die SMM geht mit Hilfe ihrer Abteilung für die menschliche Dimension in enger Zusammenarbeit mit den zehn in der gesamten Ukraine operierenden Beobacherteams kontinuierlich Fragen im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension von Sicherheit nach. Auf die Nöte, die der Konflikt für die Zivilbevölkerung mit sich bringt, insbesondere die Schwierigkeiten, mit denen Zivilisten bei der Überquerung der Linien – die Berichte der SMM weisen immer wieder auf lange Schlangen an den Kontrollposten mit Wartezeiten von mehreren Stunden unter katastrophalen Bedingungen und teilweise unter Beschuss hin – und beim Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheitsfürsorge und Rentenzahlungen zu kämpfen haben, wird in den täglichen Berichten der SMM regelmäßig eingegangen. In öffentlich zugänglichen Berichten zu Sonderthemen⁵ hat sich die SMM in den vergangenen Monaten auch mit Themen wie Geschlechtergleichstellung, Vertreibung, den Auswirkungen der Krise auf die Westukraine, Bewegungsfreiheit und Zivilgesellschaft befasst. Die SMM nimmt regelmäßig an Koordinierungstreffen im humanitären Bereich in Kiew teil und hält engen Kontakt mit internationalen Akteuren aus diesem Bereich, die vor Ort tätig sind. Die Mission hat besonders enge Kooperationsbeziehungen mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) bei der Berichterstattung über Vertriebene aufgebaut und ist die erste Feldoperation der OSZE, die die OSZE/UNHCR-Checkliste zum Schutz bei Vertreibung eingeführt hat und umfangreichen Gebrauch von ihr macht.⁶ Sie ist außerdem nach wie vor die einzige Feldoperation der OSZE mit einer engagierten Beraterin für *Gender*-Fragen und einer ebenso engagierten Mitarbeiterin für Dialoge erleichterung.

Die geographische Verteilung der SMM über das ganze Land ist ebenfalls nach wie vor von Bedeutung. Die SMM hat über Explosionen und Zwischenfälle in Odessa, Charkiw und anderen Orten berichtet. Vor allem in Odessa ist die SMM in enger Abstimmung mit dem OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine damit befasst, lokale Dialogprozesse zu erleichtern. Als es in Mukatschewe in der Region Transkarpatien zu einem gewaltsamen Zwischenfall zwischen ukrainischen Ordnungskräften und bewaffneten Gruppen des „Rechten Sektors“ kam, konnte die SMM unverzüglich Beobachter an den Ort entsenden, die aus erster Hand über die Lage vor Ort berichteten.

Schlussfolgerungen

Blicken wir auf das Krisenmanagement der OSZE in der Ukraine in den letzten zwölf Monaten zurück, so hatte ihr Einsatz in erster Linie zwei

5 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571>.

6 Vgl. OSCE/UNHCR, Protection Checklist: Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach, unter: <http://www.osce.org/secretariat/111464>.

Schwerpunkte: Beobachtung bzw. Überwachung und die Erleichterung eines Dialogs über die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen. Die SMM konzentrierte sich insbesondere auf die Überwachung des Waffenstillstands und dessen Stabilisierung durch die Erleichterung zusätzlicher Vereinbarungen über lokale Waffenruhen und den Abzug weiterer Waffen. Diese Aufgaben waren nicht nur für die SMM ein Novum, sondern auch für die OSZE selbst. Obwohl bereits im Helsinki-Dokument 1992 erstmals von möglichen *Peacekeeping*-Einsätzen der OSZE die Rede war und die 1995 eingerichtete Hochrangige Planungsgruppe die Aufgabe erhielt, Pläne für eine mögliche Entsendung von OSZE-Friedenstruppen nach Berg-Karabach auszuarbeiten, hatte die OSZE noch nie eine größere Mission zur Überwachung eines Waffenstillstands durchgeführt oder auch nur vorbereitet. Die OSZE hatte sich in den letzten 20 Jahren schlicht und einfach nicht mit der aktiven Vermittlung eines Waffenstillstands befasst.

Vor diesem Hintergrund ist das, was die SMM in der derzeitigen politischen Situation und der aktuellen Sicherheitslage erreicht hat, beachtlich. Die Erleichterung lokaler Waffenstillstände durch die Beobachter der SMM hat den Konflikt nicht beendet, sie hat aber dazu beigetragen, dass kritische zivile Infrastruktureinrichtungen funktionsfähig blieben. Die Berichte der SMM über Waffenstillstandsverletzungen, einschließlich der Anwesenheit und des Einsatzes schwerer Waffen in den definierten Ausschlusszonen, sind für die internationalen Medien und Entscheidungsträger auf höchster Ebene zu einer wichtigen und vertrauenswürdigen Quelle geworden. Wie bereits erwähnt wird die SMM aus Sicherheitsgründen und aufgrund technischer Einschränkungen nicht in der Lage sein, über jede Waffenstillstandsverletzung zu berichten und sie zu analysieren. Sie ist jedoch groß genug und technisch hinreichend ausgestattet, um sicherzustellen, dass wichtige Entwicklungen und größere militärische Bewegungen erfasst werden und über sie berichtet wird. Dies erhöht die Transparenz und trägt dazu bei, Waffenstillstandsverletzungen mit gewissen politischen Kosten zu belegen – ein nicht unwichtiger Faktor im umfassenderen politischen Prozess zur Bewältigung der Krise. Zurzeit ist die SMM nicht nur der einzige internationale Akteur, der den Auftrag hat und in der Lage ist, die Waffenstillstandsvereinbarungen vor Ort zu überwachen; es ist auch nicht einfach, überhaupt irgendeinen anderen Akteur auszumachen, der diesen Job unter den derzeitigen Bedingungen übernehmen könnte. Die weitere politische Unterstützung der OSZE und ihrer Tätigkeit in der Ukraine ist daher von entscheidender Bedeutung.

Die Lernkurve, die sowohl die SMM als auch die gesamte OSZE bewältigen mussten, um die SMM in die Lage zu versetzen, diese Resultate zu erzielen, ist unglaublich steil. Die OSZE hat eine Mission auf die Beine gestellt, die einer Erhöhung des Haushalts der gesamten Organisation um 60 Prozent und

einer Aufstockung ihrer Bediensteten um 35 Prozent entspricht.⁷ Die OSZE hat erstmals Drohnen eingesetzt – und das in Rekordzeit –, wobei sie weitgehend von den Erfahrungen der VN profitieren konnte. Die OSZE hat außerdem ihre Kontakte zur Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und zur Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen vertieft. Sie hat ein spezialisiertes Beratungsunternehmen damit beauftragt zu untersuchen, welche Überwachungstechnologien für die SMM nützlich sein könnten, und die Parameter der entsprechenden Ausschreibungsverfahren zu erarbeiten. Auf der Grundlage seiner praktischen Erfahrung vor Ort und seines umfangreichen Netzwerks konnte das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) rasch nationale Fachleute für die Identifizierung von Waffen und Verifikationsexperten für die Ausbildung der SMM-Beobachter mobilisieren und einen weiteren Experten damit beauftragen zu prüfen, wie Schyrokyne am besten von explosiven Gefahrstoffen wie Minen, unkonventionellen Sprengvorrichtungen und nicht detonierten Sprengkörpern sowie explosiven Kampfmittelrückständen geräumt werden könnte, und die für die Ausschreibung des Räumungseinsatzes notwendigen Dokumente vorzubereiten.

Durch seine Mediationsunterstützungseinheit und seine Kontakte mit der Einheit für Mediationsunterstützung der VN mobilisierte das KVZ ebenfalls rasche Unterstützung für die SMM durch Experten für Waffenstillstandsüberwachung und -verifikation, einschließlich einer Spezialschulung zu lokalen Waffenstillständen für das SMM-Kernteam. Die OSZE hat außerdem ihre Regelungen für den Umgang mit Situationen, in denen es zu Toten und Verletzten oder zu Geiselnahmen kommt, weiterentwickelt. Im Anschluss an ein Seminar über gesammelte Erfahrungen und Erkenntnisse und eine externe Beurteilung der Sicherheit der SMM hat sie darüber hinaus weiteren Bedarf festgestellt, einschlägige operative Anweisungen und Strategien im Personalbereich sowie in den Bereichen Sicherheit und Informationssicherheit weiterentwickeln und zu verfeinern.

Und schließlich werden derzeit in der OSZE neue Konzepte zur Verbesserung ihrer Reaktion auf diese neuen Herausforderungen und ihrer Vorbereitung auf die Durchführung multidimensionaler Feldoperationen in einem Umfeld mit hohem Risikopotenzial erarbeitet. Die SMM ist laut ihrem Mandat eine zivile Operation mit ausschließlich zivilen Beobachtern. Aus diesem Grund ist es für sie nicht leicht, Fähigkeiten und Ressourcen zu mobilisieren, die in solchen Situationen notwendig sind und über die in der Regel Militär und Polizei verfügen. Gleichzeitig ist es der SMM gelungen, einige dieser Ressourcen wie z.B. Drohnen durch kommerzielle Lösungen zu integrieren und sie hat dabei neue Erfahrungen gesammelt. Weiterhin Lehren aus den Erfahrungen der ersten 18 Monate des Krisenmanagements in der Ukraine zu ziehen und den Prozess der professionellen und technischen Verbesserung

7 Der Jahreshaushalt der SMM beläuft sich derzeit auf 88,7 Millionen Euro; am 31. August 2015 gehörten der Mission 852 Mitarbeiter an. Der Gesamthaushalt der OSZE für 2015 beträgt ohne die SMM 141,1 Millionen Euro; die OSZE hat insgesamt 2.401 Mitarbeiter.

der gesamten Organisation fortzusetzen, kann für die OSZE nur von Vorteil sein – u.a. was ihre Fähigkeiten angeht, Konflikte andernorts zu verhüten, zu bewältigen und zu lösen.

Die OSZE und die Krise in der und um die Ukraine: erste Lehren für das Krisenmanagement

Einführung

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine ist eine Geschichte der Erfolge, aber auch der Misserfolge. Es ist vielleicht zu früh, um verlässliche Schlüsse hinsichtlich der Frage ziehen zu können, was die Krise für die OSZE als Organisation bedeutet. Fest steht jedoch, dass sämtliche Aspekte des Kernmandats der OSZE in den Jahren 2014 und 2015 betroffen waren. Aus den bereits jetzt vorliegenden zahlreichen Analysen und der ebenfalls bereits umfangreichen Literatur, zu der nunmehr auch zwei Berichte des Weisenrats zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt gehören, lassen sich einige Empfehlungen ableiten. Der Weisenrat veröffentlichte im Juni 2015 einen Zwischenbericht über das Engagement der OSZE in der Ukraine und legte Ende November 2015 seinen Abschlussbericht über umfassendere Fragen zur europäischen Sicherheit vor.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit drei Themen, die im direkten Zusammenhang mit der Krise in der und um die Ukraine stehen, deren Konsequenzen jedoch wesentlich weiter reichen: der Herausforderung, frühzeitig auf eine Krise zu reagieren, dem Aufbau von Beziehungen zwischen der OSZE und hochrangigen Kontaktgruppen im Rahmen des Krisenmanagements sowie den Bemühungen zur Überwindung der politischen Pattsituation, in der sich die Organisation derzeit befindet und die auf die Krise in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zurückzuführen ist. Alle drei Themen wirken sich auf die Fähigkeit der OSZE aus, in Krisenzeiten zu handeln, und bieten sowohl für die OSZE als auch für andere regionale Organisationen Lehren für zukünftige Bemühungen bei der Krisenbewältigung und der Konfliktlösung.

Das Scheitern der Prävention: Frühwarnung ohne frühzeitige Reaktion

Als Konsequenz aus dem wegweisenden, 2011 verabschiedeten OSZE-Ministerratsbeschluss über die Elemente des Konfliktzyklus (Ministerratsbe-

* Die in diesem Aufsatz vertretenen Ansichten sind diejenigen des Verfassers und geben nicht notwendigerweise die Position der OSZE oder einer anderen Organisation wieder. Der Autor dankt Juraj Nosal für seine Unterstützung bei der Vorbereitung des Beitrags. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2015.

schluss 3/11)¹ hat die OSZE ihre Fähigkeit verbessert, während des gesamten Konfliktzyklus – von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln über Dialogerleichterung bis hin zur Konfliktnachsorge – wirksam zu handeln. Der Beschluss wurde während der kurzen Phase der Entspannung gefasst, die auf den Schock des Krieges zwischen Russland und Georgien im Jahr 2008 folgte. Die Krise in der und um die Ukraine ist nun zu einem ersten Testfall für den Beschluss geworden. In der vorliegenden Publikation untersuchen mehrere Autoren, wie die verschiedenen Instrumente aus dem Werkzeugkasten der OSZE zur Krisenreaktion mit einigem Erfolg bislang bei der Vermittlung, den Bemühungen um Deeskalation, der Erleichterung und Beobachtung von Waffenstillständen sowie bei der Vorbereitung von Bedingungen für eine friedliche politische Beilegung des Konflikts eingesetzt wurden.

Was die Frühwarnung und frühzeitiges Handeln betrifft, wird die Leistung der OSZE jedoch unterschiedlich bewertet. Russlands Annexion der Krim Mitte März 2014 hatte die meisten Experten und politischen Entscheidungsträger überrascht. Die Anfang März 2014 auf der Krim durchgeführten Erkundungsmissionen der OSZE-Institutionen und des neuernannten Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden mussten aufgrund von Drohungen örtlicher Selbstverteidigungsmilizen, Anti-OSZE-Demonstrationen und anderen Sicherheitsbedenken abgebrochen werden. Da sich somit nun weder die OSZE noch andere internationale Organisationen vor Ort befanden, war die internationale Gemeinschaft blind und nicht dazu in der Lage frühzeitig auf die Krise zu reagieren. Schon bald stand sie vor vollendeten Tatsachen.

Im Falle des sich abzeichnenden Konflikts in der Ostukraine gab es allerdings etliche Frühwarnungen. Jedoch ist es der OSZE und der internationalen Gemeinschaft insgesamt nicht gelungen, die Eskalation des Konflikts zu einem heißen Krieg zu verhindern. Das Scheitern der Prävention hat viele Gründe, mangelnde Frühwarnung gehört jedoch nicht dazu.

Die OSZE-Institutionen haben ihre Frühwarnfunktionen erfüllt, und auch mehrere andere OSZE-Akteure reisten im Vorfeld der Krise im Rahmen von Erkundungs- und Beurteilungsmissionen in die Ukraine. Auf zahlreichen Treffen gegen Ende des Jahres 2013 stellte der Generalsekretär frühwarnungsrelevante Informationen bereit. Obwohl die Ukraine zu diesem Zeitpunkt noch den OSZE-Vorsitz innehatte, verurteilte die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit am 29. November 2013 öffentlich Angriffe auf Journalisten in der Ukraine und warnte vor einer Verschlechterung der Lage. Am 3. Dezember 2013 brachte der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Ranko Krivokapić, das Thema Ukraine öffentlich zur Sprache. Er äußerte sich tief besorgt über die Gewaltausbrüche während der Demonstrati-

1 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, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 11-16, auch unter: <http://www.osce.org/mc/86621>.

onen in der Ukraine, forderte alle Seiten nachdrücklich auf, auf Provokationen zu verzichten, und rief zum Dialog auf, um die Spannungen zu entschärfen. Die Krise in der und um die Ukraine ist zu einem regelmäßigen Tagesordnungspunkt auf der Agenda des Ständigen Rates der OSZE geworden, seit sie am 12. Dezember 2013 von den Vereinigten Staaten erstmals thematisiert wurde. Die OSZE war dennoch aus zwei Hauptgründen nicht in der Lage frühzeitig zu handeln.

Erstens ist der OSZE-Generalsekretär trotz des Ministerratsbeschlusses 3/11 praktisch nicht befugt, in der Frühphase eines sich abzeichnenden Konflikts initiativ zu werden. Der Ständige Rat war in den letzten Jahren nicht dazu imstande, dem Generalsekretär den Zugang zu einem Krisenfonds für frühzeitige präventive Maßnahmen zu ermöglichen. Ein solcher Fonds hätte entscheidend zur Finanzierung von Erkundungsmissionen, von im Sekretariat fehlendem technischem Know-how sowie von kurzfristigen Projekten beitragen können. Neben finanzieller Unterstützung und Kapazitätsaufbau sind jedoch auch politische Befugnisse notwendig. Der Weisenrat empfiehlt, die OSZE solle „dem Generalsekretär ein dauerhaftes Mandat übertragen, jegliche im Rahmen seiner Befugnisse möglichen Schritte zu unternehmen, die er im Interesse der Konfliktverhütung für hilfreich hält, und dabei soweit erforderlich auch im Hintergrund zu agieren und dem Ständigen Rat hinterher Bericht zu erstatten“.² Ein enger Kontakt zwischen dem OSZE-Vorsitz und dem Generalsekretär wäre für eine kohärente und rasche Reaktion auf eine sich abzeichnende Krisensituation von zentraler Bedeutung.

Zweitens war es unmöglich zu handeln, solange die Ukraine den eskalierenden Konflikt als rein innenpolitische Angelegenheit behandelte und nicht bereit war, internationale Unterstützung zu akzeptieren – bis es zu spät war. Dem Bericht des Weisenrats zufolge war die ukrainische Regierung unter Präsident Viktor Janukowitsch „weder als OSZE-Vorsitz des Jahres 2013 noch im eigenen Namen, als die Schweiz den Vorsitz 2014 übernahm, dazu bereit, die Schwere der Probleme anzuerkennen“.³

Obwohl die ukrainische Regierung darum bemüht war, die Krise nicht zu internationalisieren, konnte die OSZE einige Maßnahmen ergreifen, um den Informationsfluss zu verbessern, der für eine gründliche Konfliktanalyse, Frühwarnung und eine entsprechende Reaktion unverzichtbar war. Über ihren Projektkoordinator in der Ukraine stimmte die OSZE ihre Frühmaßnahmen aufeinander ab. Obwohl der Projektkoordinator kein Mandat zur politischen Berichterstattung hat, gestattete die ukrainische Regierung der OSZE, ein Projekt zur Erleichterung eines nationalen Dialogs zu entwickeln, das von Botschafter Hido Bišćević geleitet wurde. Das Projekt versetzte die OSZE in die Lage, Experten nach Kiew sowie nach Odessa, Charkiw, Luhansk, Dnipro-

2 Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons in European Security as a Common Project, o.O., Juni 2015, S. 9, unter: <http://www.osce.org/networks/164561> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Ebenda, S. 6.

petrowsk, Donezk und Lwiw zu entsenden. Sie sprachen mit zahlreichen Menschen, darunter Vertreter staatlicher Einrichtungen, örtlicher Behörden, der Kirchen und der Zivilgesellschaft, um deren Ansichten und Anliegen auszuwerten und Ansatzpunkte für eine Dialogerleichterung zu identifizieren. Die in dieser frühen Phase der Krise gesammelten Informationen und Erkenntnisse wurden in informellen Workshops in Wien an die Vereinten Nationen und regionale Organisationen weitergegeben.

In der Anfangsphase des Konflikts, zu dem Zeitpunkt, als es bei den Maidan-Demonstrationen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kam, konnte die OSZE außerdem einen Experten in die Schweizer Botschaft in Kiew entsenden, der die Schweizer Vermittlungsbemühungen um eine friedliche Rückgabe der besetzten Gebäude an die Behörden unterstützen sollte.

Nachdem in Kiew eine neue Regierung die Amtsgeschäfte übernommen hatte und am 21. März 2014 in Wien der Beschluss gefasst worden war, eine Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine einzurichten, übernahm der Projektkoordinator in Kiew die Rolle eines Koordinationszentrums für die rasche Entsendung und den Aufbau der Mission. Diese Beispiele zeigen, dass die Suche nach mehreren Ansatzpunkten entscheidend für den Erhalt zeitnaher Informationen, für präzise Analysen und für den Aufbau eines Dialog-Netzwerks mit den örtlichen Gemeinden und der Zivilgesellschaft ist, vor allem dann, wenn man bei dem betreffenden Land eher auf Zurückhaltung stößt.

Die Gestaltung der Beziehungen mit hochrangigen Kontaktgruppen

Die Krise in der und um die Ukraine hat gezeigt, dass die Reaktionen externer Akteure nur dann genügend Wirkung entfalten konnten, wenn sie von hochrangigen Kontaktgruppen befürwortet und unterstützt wurden. Eine Initiative des OSZE-Vorsitzes, der Troika oder des Generalsekretärs muss von mehreren Hauptstädten, die ein Interesse an der friedlichen Beilegung des Konflikts haben, unterstützt und aktiv gefördert werden.

Im Falle der Krise in der und um die Ukraine kamen die Führungsspitzen mehrerer Länder und Institutionen in unterschiedlichen Formaten und Kontaktgruppen zusammen. Kontakte zwischen solchen hochrangigen Gruppen und der OSZE wurden zu einem festen Merkmal der Krise. Dabei trat wiederholt die Frage auf, in welchem Umfang diese Kontaktgruppen oder „Freundesgruppen“ der OSZE weitere Aufgaben oder erweiterte Zuständigkeiten übertragen können, und inwiefern der OSZE die Möglichkeit gegeben wurde, Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess dieser Gruppen zu nehmen.

Der Schweizer Amtierende Vorsitzende brachte bereits in einem sehr frühen Stadium der Krise in seiner Rede vor dem VN-Sicherheitsrat in New York am 25. Februar 2014 die Idee einer Kontaktgruppe auf. Der Vorschlag wurde in verschiedenen Formen und auf unterschiedlichen Ebenen realisiert. Das

erste Treffen einer hochrangigen Gruppe fand am 17. April 2014 statt, als die Außenminister der Vereinigten Staaten, Russlands und der Ukraine sowie die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik in Genf zusammenkamen und eine gemeinsame Erklärung abgaben, die mehrere Empfehlungen bezüglich einer friedlichen Beilegung der Differenzen in der Ukraine enthielt. Zu den Empfehlungen gehörten die Entwaffnung illegaler Gruppen, die Rückgabe illegal besetzter Gebäude sowie die Etablierung eines breiten nationalen Dialogs zur Unterstützung des Verfassungsprozesses. Die „Genfer Erklärung“ erteilte der SMM auch den Auftrag, die „ukrainischen Behörden und Kommunen“ bei Maßnahmen zur Deeskalation zu unterstützen.⁴

Während die Entwaffnung illegaler Gruppen in Zeiten eines eskalierenden Konflikts ein eher schwierig umzusetzender Vorschlag war, fühlte sich die OSZE jedoch durchaus dazu in der Lage, die Erleichterung eines nationalen Dialogs zu unterstützen und sich an einer Reihe von Aktivitäten zur Förderung der Deeskalation zu beteiligen. Der Schweizer Vorsitz entwickelte einen Fahrplan, der konkreter darlegte, wie die Organisation einen Beitrag zur Umsetzung der in Genf festgelegten Verpflichtungen leisten könnte.⁵ Es stellte sich heraus, dass nicht alle der betroffenen Staaten bereit waren, die Verantwortung für den Fahrplan mitzutragen, was ein strukturiertes und schrittweises Herangehen an die Bewältigung des Ukraine-Konflikts verhinderte.

Die Genfer Gruppe traf sich mehrmals auf unterschiedlichen Ebenen in Kiew und an anderen Orten, um die Umsetzung der verschiedenen Empfehlungen zu unterstützen. Die Beziehung zwischen der Genfer Gruppe und der OSZE war nicht sonderlich eng. Der Amtierende Vorsitzende war nicht zu dem Treffen in Genf im April 2014 eingeladen, und die OSZE war – im Gegensatz zum Normandie-Format – nicht in die Vorbereitung der Treffen der Gruppe eingebunden. Das Normandie-Format, in dem Deutschland und Frankreich den Platz der Vereinigten Staaten und der EU einnahmen, löste die Genfer Gruppe ab, nachdem Petro Poroschenko im Mai 2014 zum Präsidenten der Ukraine gewählt worden war.

Die neue Kontaktgruppe traf sich zum ersten Mal anlässlich des 70. Jahrestages der Landung der Alliierten in der Normandie. Die Gruppe, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentraf, rief die Trilaterale Kontaktgruppe ins Leben, die zu einem zentralen Akteur in den Verhandlungen

4 European Union, External Action, Joint Statement, Geneva Statement on Ukraine, Genf, 17. April 2014, unter: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Ukraine, Ukraine-Analysen, Dokumentation: Die Genfer Erklärung sowie Erklärung der G7 zur Ukraine, unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/184519/dokumentation-die-genfer-erklaerung-sowie-erklaerung-der-g7-zur-ukraine>.

5 Der Amtierende Vorsitzende stellte die wichtigsten Elemente des Fahrplans am 12. Mai 2014 in Brüssel dem Rat der EU-Außenminister vor; vgl. Schweizer Eidgenossenschaft/OSCE Switserland 2014, A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine, CIO.GAL/78/14, Bern/Brüssel, 12. Mai 2014, unter: <http://www.osce.org/cio/118509>.

gen zwischen der Ukraine und Russland wurde, in die später auch die Rebellengruppen einbezogen wurden.

Die Außenminister des Normandie-Formats trafen sich einen Monat später, am 2. Juli 2014, in Berlin und einigten sich vor dem Hintergrund der rapide eskalierenden Gewalt im Donbas auf eine Erklärung, die der OSZE die Aufgabe übertrug, ein zukünftiges Waffenstillstandsabkommen „im Einklang mit ihrem Mandat“⁶ zu überwachen. Dank der Flexibilität des Mandats der SMM war für die neue, vom Normandie-Quartett übertragene Aufgabe kein neuer Beschluss des Ständigen Rats notwendig, der den Konsens aller 57 Teilnehmerstaaten erfordert hätte. Die Berliner Erklärung forderte die OSZE auch dazu auf, Beobachter an zwei Kontrollposten auf der russischen Seite der russisch-ukrainischen Grenze zu entsenden, um den fehlenden Zugang der SMM zu weiten Teilen der ukrainischen Grenzgebiete, die von Rebellengruppen kontrolliert wurden, zu kompensieren. Die Normandie-Gruppe bewirkte so die Rückkehr einer OSZE-Mission auf russisches Territorium – elf Jahre nachdem die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien aufgelöst worden war.

Die Eskalation des Konflikts im Donbas im Sommer 2014 führte zu verstärkten Bemühungen um ein Abkommen, das die Kämpfe beenden und den Weg für eine politische Lösung ebnen würde. Die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe trug im September 2014 Früchte, als sich die Vertreter der Ukraine, Russlands und der Separatisten nach intensiven Verhandlungen in der belarussischen Hauptstadt Minsk auf einen Waffenstillstand einigten. Trotz einer gewissen Deeskalation in vielen Gebieten im Herbst hörten die Kämpfe nie vollständig auf. Ein erneuter Anstieg der Gewalt Ende 2014 und Anfang 2015 drohte das Waffenstillstandsabkommen vollständig zum Scheitern zu bringen. Es wurde deutlich, dass es sehr schwierig sein würde, alle Konfliktparteien ohne direkte Beteiligung der Normandie-Gruppe zur Einhaltung der Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen zu zwingen. Das entscheidende Treffen der Normandie-Gruppe fand im Februar 2015 erneut in Minsk statt. Dort verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs das „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“. Das Paket war bei mehreren Arbeitstreffen des Normandie-Formats auf der Ebene von Experten und hochrangigen Beamten vorbereitet worden, bevor die Staats- und Regierungschefs nach Minsk reisten. Die OSZE war an den Vorbereitungstreffen beteiligt und wurde bei den Verhandlungen in Minsk von Botschafterin Heidi Tagliavini, der Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Trilaterale Kontaktgruppe, vertreten.

Das Normandie-Format hat die Konfliktparteien davon abgehalten, neue Bedingungen in den politischen Prozess einzubringen und die Verhandlungen über die in Minsk festgelegten Parameter hinaus auszuweiten. Ein Norman-

6 Auswärtiges Amt, 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.

die-Land (Russland) führte zudem eine Resolution des VN-Sicherheitsrats herbei, um die Minsker Vereinbarungen auf internationaler Ebene zu bestätigen.⁷

Im Gegensatz zum Genfer Format beteiligten sich die Mitglieder der Normandie-Gruppe gemeinsam mit der Trilateralen Kontaktgruppe direkt an den Verhandlungen in Minsk. Gleichzeitig bildete die Trilaterale Kontaktgruppe eine Verbindung zu den Vertretern der Separatisten, die an ihren Treffen teilnahmen, obwohl sie der Gruppe formal nicht angehörten. Das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wurde durch eine bekräftigende Erklärung ergänzt. In der Erklärung wird die Rolle der OSZE zwar nicht explizit erwähnt, die Unterzeichner verpflichten sich in ihr jedoch zur Schaffung „eines Aufsichtsmechanismus im Normandie-Format“.⁸ Dieser Aufsichtsmechanismus in Form von regelmäßigen Treffen hoher Beamter dient seitdem als Orientierung bei der Umsetzung der politischen Aspekte der Minsker Abkommen. Auf dem Pariser Gipfeltreffen des Normandie-Formats am 2. Oktober 2015 wurden Leitlinien für die vier Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe für Sicherheitsfragen, für politische Fragen, für humanitäre Fragen und für Wirtschaftsfragen vorgestellt. Die OSZE ist in allen dieser Arbeitsgruppen vertreten. Das Treffen der Außenminister des Normandie-Formats am 6. November 2015 in Berlin legte Leitlinien für die Arbeitsgruppe für politische Fragen mit dem Schwerpunkt Wahlen fest.⁹

Bislang hat sich die Normandie-Gruppe elfmal auf der Ebene der Außenminister, stellvertretenden Außenminister und politischen Direktoren getroffen sowie dreimal auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Zusätzlich fanden mehrere Telefongespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs der Normandie-Gruppe statt. Die OSZE wurde auf verschiedenen Wegen auf dem Laufenden gehalten, etwa durch Erklärungen an den Ständigen Rat; so gab z.B. die französische Delegation am 8. Oktober 2015 eine Erklärung zum Normandie-Gipfeltreffen vom 2. Oktober ab.¹⁰ Alternativ kann auch das Normandie-Gastgeberland eine öffentliche Erklärung abgeben, wie es z.B. nach dem Treffen in Berlin am 6. November der Fall war. Deutschland hielt als

7 Resolution 2202 (2015) fordert alle Parteien dazu auf, „das Maßnahmenpaket, einschließlich der darin vorgesehenen umfassenden Waffenruhe, vollständig umzusetzen“. Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 2202 (2015), verabschiedet auf der 7384. Sitzung des Sicherheitsrats am 17. Februar 2015, S/RES/2202 (2015), 17. Februar 2015, S. 1, unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf.

8 Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk, Anlage II zur Resolution 2202 (2015) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 7), S. 5.

9 Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung, Abschlussstatement von Außenminister Steinmeier nach dem Vierer-Außenministertreffen zur Ukraine, 6. November 2015, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/151106_BM_Vierer_AM_Ukraine.html.

10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Erklärung der Delegation Frankreichs (auch im Namen Deutschlands), PC.JOUR/1070, 8. Oktober 2015, Anhang.

Mitglied der OSZE-Troika auch die anderen Troika-Mitglieder auf dem Laufenden.

Ein solch hohes Maß an Koordination mit externen hochrangigen Kontaktgruppen ist für die OSZE relativ neu. Der Vorteil hochrangiger Gruppen wie der Genfer oder der Normandie-Gruppe ist ihr Einfluss auf am Friedensprozess beteiligte Akteure; zudem können sie die Agenda um Themen außerhalb des Aufgabenbereichs der OSZE erweitern. Der Weisenrat empfahl in seinem Abschlussbericht, auch die übrigen Unterzeichnerstaaten des Budapester Memorandums (die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich) in die Normandie-Gruppe einzubeziehen. Eine „Normandie-plus“-Gruppe dieser Art wäre „bei der Lösung politischer und sicherheitsrelevanter Probleme, die bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen auftreten, hilfreich“.¹¹ Nicht alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind jedoch davon begeistert, das Kontaktgruppenmodell zu unterstützen, da solche Gruppen *per definitionem* nicht inklusiv sind und auch an Fälle erinnern können, in denen sich Großmächte zusammaten, um die Welt unter sich „aufzuteilen“, wie etwa beim Wiener Kongress oder der Konferenz von Jalta.

Die Rückkehr zur Diplomatie: Wie die politische Pattsituation in der OSZE überwunden werden kann

Obwohl der OSZE im Zusammenhang mit der Krise in der und um die Ukraine ein beeindruckendes Krisenmanagement gelungen ist, bleibt die Organisation bezüglich der Verletzung der Souveränität der Ukraine und ihrer territorialen Integrität sowie der illegalen Annexion der Krim nach wie vor zutiefst gespalten. Als inklusive Institution befindet sich die OSZE in einer politischen Pattsituation, in der zahlreiche Teilnehmerstaaten glauben, dass die Verletzung der Helsinki-Prinzipien einen Dialog mit Russland über Vertrauensbildung und europäische Sicherheit erschwert oder sogar unmöglich macht.

Eine Folge davon war, dass der OSZE-Reformprozess „Helsinki+40“ gegen Ende des Jahres 2014 vollständig zum Erliegen kam. In dieser schwierigen Situation rief der Schweizer OSZE-Vorsitz – in enger Abstimmung mit Serbien und Deutschland, den Vorsitzländern der Jahre 2015 und 2016 – den „Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt“ ins Leben, um einen gemeinsamen Nenner zu finden und die Bedingungen zu definieren, unter denen der Dialog und die Zusammenarbeit bezüglich der europäischen Sicherheit fortgesetzt werden könnten. Der Weisenrat legte im Juni 2015 seinen Zwischenbericht zu den Lehren, die sich bis dato aus dem Engage-

11 Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, o.O., November 2015, S. 13, unter: <http://www.osce.org/networks/205846> (abgedruckt in diesem Band, S. 421-452, hier: S. 429).

ment der OSZE in der Ukraine ergeben hatten, und Ende November seinen Abschlussbericht unter dem Titel „*Back to Diplomacy*“ vor.

Der Abschlussbericht präsentiert der OSZE-Gemeinschaft eine Reihe von Empfehlungen, die einem intensiven diplomatischen Prozess, der seinen Abschluss in einem Gipfeltreffen finden würde, den Weg ebnen könnten. Ziel sollte es letztendlich sein, „die Sicherheit auf kooperativer Basis und im Rahmen der OSZE-Prinzipien wiederherzustellen“.¹² Der Bericht weist jedoch darauf hin, dass es zunächst vordringlicher sei, sich mit der aktuellen gefährlichen Situation in Europa zu befassen. Zu diesem Zweck sollten Russland und der Westen Maßnahmen zur Risikoverminderung ergreifen, mit denen militärische Zwischenfälle oder gefährliche Vorkommnisse wie der Abschuss eines russischen Militärflugzeugs durch die Türkei Ende November 2015 vermieden werden könnten. Eine weitere wichtige kurzfristige Maßnahme sei die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, die der Bericht als den „Ausgangspunkt für die Entwicklung einer nachhaltigen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Beilegung der Krise in der und um die Ukraine“ bezeichnet.¹³

Der Bericht plädiert nachdrücklich für einen intensiven diplomatischen Prozess, der zu dem langfristigen Ziel eines Gipfeltreffens führen und der europäischen Sicherheit auf diese Weise ein stabileres Fundament geben würde. Er legt fünf Themenkomplexe fest, mit denen sich die Teilnehmerstaaten nach Meinung des Weisenrats in einem solchen Prozess befassen sollten. Sie könnten als Wegweiser in Richtung eines OSZE-Gipfels dienen, auf dem sich die Staats- und Regierungschefs erneut auf die Helsinki-Prinzipien verpflichten sollten. Die Themenkomplexe sind: eine Einigung über den Sicherheitsstatus der „zwischeneuropäischen Staaten“ wie z.B. der Ukraine, Moldaus und Georgiens; erneute Bemühungen um die Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet; die Stärkung der menschlichen Dimension; die Erhöhung wirtschaftlicher Konnektivität sowie die Vertiefung der Partnerschaft mit den Nachbarländern der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien sowie mit anderen multilateralen Akteuren.

Der Bericht konzentriert sich auf den ungewissen Sicherheitsstatus der „zwischeneuropäischen Staaten“ und unterstreicht das Spannungsverhältnis zwischen dem souveränen Recht auf freie Bündniswahl und den Sicherheitsbedenken der Nachbarstaaten einer sich erweiternden NATO: „Das Bewerberland und die NATO insgesamt sowie ihre Nachbarstaaten haben [...] die kollektive Verantwortung, zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit Europas als Ganzes zu stärken, in dem die legitimen Sicherheitsinteressen aller geschützt werden.“¹⁴ Er schlägt mehrere Optionen zur Prüfung vor, wie etwa einen Vertrag über die europäische Sicherheit, eine Bündnismitgliedschaft sowie verschiedene Formen der Neutralität. Angesichts der zentralen Bedeutung des

12 Ebenda, S. 14 (S. 429).

13 Ebenda, S. 13 (S. 429).

14 Ebenda, S. 14 (S. 429-430).

Schicksals dieser ehemaligen Sowjetrepubliken und der Auswirkungen auf die europäische Sicherheit insgesamt schlägt der Bericht vor, zukünftige Sicherheitsarrangements dieser Staaten zu unterstützen, indem Abkommen zur Förderung militärischer Transparenz und vertrauensbildender Maßnahmen gestärkt werden.

Der Bericht hat gezeigt, dass es der OSZE gelingen muss, ein – bislang nicht vorhandenes – gemeinsames Verständnis der Vergangenheit herzustellen, um den gegenwärtigen politischen Stillstand zu überwinden und ihre Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen. Anhand dreier kurze und dreier langer Narrative illustriert der Bericht deutlich, dass Russland, der Westen und die „zwischen-europäischen Staaten“ unterschiedlicher Meinung darüber sind, wie es dazu kommen konnte, dass die OSZE-Gemeinschaft in eine tiefe europäische Sicherheitskrise geraten ist. Um die gegenwärtigen Spaltungen zu überwinden, ist ein gemeinsamer und inklusiver Versöhnungsprozess erforderlich. Der derzeitige Mangel an Vertrauen und Zuversicht macht dies unmöglich. Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen könnten viele Länder in die Reflexe und die Machtpolitik des Kalten Krieges zurückfallen. Die Überwindung der „normativen“ und politischen Krise der OSZE könnte eine Rückkehr zum Geist von Helsinki erfordern, ohne dabei jedoch den bedeutenden *Acquis* zu ignorieren, den die OSZE in allen ihren drei Dimensionen aufgebaut hat. Der Bericht des Weisenrats verdeutlicht, dass zwar eine „neue Denkweise“ erforderlich sein mag, er fordert jedoch nicht die Schaffung neuer Institutionen oder Regeln: Engscheidend ist, dafür zu sorgen, dass die bestehenden Regeln in einem neuen und sich rapide wandelnden politischen und sicherheitspolitischen Umfeld funktionieren.

Fazit

Da der Konflikt in der und um die Ukraine weiterhin anhält, ist es zu früh, Schlussfolgerungen hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Rolle und die Position der OSZE im Allgemeinen zu ziehen. Jedoch lassen sich bereits einige Trends und Lehren für die zukünftige Krisenprävention und das Konfliktmanagement identifizieren.

Die erste Lehre lautet: Frühwarnung ist nur dann hilfreich, wenn sie auch zu Frühmaßnahmen zur Verhütung bewaffneter Gewalt führen kann. Im Fall der Ukraine gab es zwar Frühwarnungen, jedoch war weder die OSZE von den Teilnehmerstaaten mit der Befugnis ausgestattet worden, frühzeitig zu handeln, noch konnte der OSZE-Vorsitz seine Guten Dienste anbieten, bevor Kiew einer internationalen Unterstützung zustimmte. Im frühen Stadium eines Konflikts ist der Faktor Zeit von entscheidender Bedeutung und in Ermangelung eines formalen Engagements ist es besonders wichtig, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Frühmaßnahmen ergriffen werden und z.B. durch Dialogerleichterung und die Verstärkung der Präsenz vor Ort auch Er-

folge zeitigen, um ein besseres Verständnis von dem Konflikt herbeizuführen, das für den Informationsaustausch, die Konfliktdanalyse und den Aufbau von Netzwerken notwendig ist.

Die OSZE steht vor einer neuen Herausforderung, aber möglicherweise auch vor einer neuen Chance in Form ihres vertieften Zusammenwirkens mit externen hochrangigen politischen Gruppen wie z.B. dem Normandie-Format. Eine vorläufige Lehre lautet hier, dass die OSZE in die Vorbereitung der Treffen solcher Gruppen einbezogen werden und in der Lage sein muss, einen regelmäßigen Informationsaustausch mit der Troika und dem Ständigen Rat zu gewährleisten. Die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erfordert sowohl Offenheit als auch eine klare Vorstellung von der Reihenfolge der dazu notwendigen praktischen Schritte. Die hochrangigen Gruppen sollten sicherstellen, dass die betroffenen Staaten Eigenverantwortung für den Implementierungsplan übernehmen. Das ist nicht immer leicht, da Beschlüsse hochrangiger politischer Gruppen oftmals vage sind und auch Unstimmigkeiten unter ihren verschiedenen Mitgliedern widerspiegeln.

Und schließlich: Während die operative Reaktion der OSZE auf den Konflikt in der Ukraine als Erfolg betrachtet werden kann, hält die politische Pattsituation innerhalb der Organisation jedoch an. Um diese Herausforderung zu bewältigen, müssen sich die Teilnehmerstaaten auf einen offenen, langfristigen und systematischen politischen Prozess einlassen, in dem sie sich mit ihren Meinungsverschiedenheiten auseinandersetzen. Der Weisenrat hat eine glaubwürdige *Roadmap* mit Wegweisern für einen intensiven diplomatischen Prozess vorbereitet, die den Teilnehmerstaaten dabei helfen soll, den gegenwärtigen politischen Stillstand zu überwinden und die europäische Sicherheitsarchitektur wieder zu festigen.

Reaktionen des OSZE-BDIMR auf die Krise in der und um die Ukraine

Die Krise in der und um die Ukraine hat den Wert des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE noch einmal unterstrichen. Sie hat deutlich gezeigt, dass es ohne die vollständige Achtung und konsequente Umsetzung aller OSZE-Verpflichtungen in den drei Dimensionen der Sicherheit und insbesondere derjenigen in der menschlichen Sicherheitsdimension der OSZE keine dauerhafte Sicherheit und Stabilität in Europa geben kann. Das BDIMR hat seine Relevanz und Einsatzfähigkeit durch seinen substantiellen Beitrag zu den Reaktionen der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine unter Beweis gestellt.

Michael Georg Link, Direktor des OSZE-BDIMR

Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hat in der Reaktion der Organisation auf die Krise in der und um die Ukraine von Beginn an eine wichtige Rolle gespielt. Im vorliegenden Beitrag sollen einige der Aktivitäten vorgestellt werden, die das BDIMR 2014 und 2015 innerhalb und außerhalb der Ukraine als wirksame Antwort auf die Ereignisse, die sich seit Februar 2014 dort abgespielt haben, durchgeführt hat. Die Beispiele entstammen den drei Haupttätigkeitsfeldern des BDIMR: Überwachung der Menschenrechtslage, Wahlbeobachtung und Maßnahmen zur Unterstützung der Reformbemühungen der Ukraine mit dem Ziel, ihre Fähigkeiten zur Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen zu verbessern.

Überwachung der Menschenrechtslage: das BDIMR als eine der ersten internationalen Organisationen, die die Lage vor Ort aktiv beobachtet haben

Dieser Abschnitt befasst sich mit der BDIMR-Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage (März 2014), dem Bericht zur Bewertung der Lage der Roma in der Ukraine (August 2014), der Beobachtung von Gerichtsverfahren gegen ukrainische Staatsbürger in der Russischen Föderation (seit Februar 2015) und der Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage auf der Krim (Juli 2015).

Dem Ersuchen der ukrainischen Regierung und einer entsprechender Einladung vom 3. März 2014 folgend, führte das BDIMR gemeinsam mit der Hohen Kommissarin für nationale Minderheiten (HKNM) vom 6. März bis zum 17. April 2014 eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage in der Ukraine, einschließlich der Krim, durch. Die Mission fand vor dem Hintergrund der Ereignisse statt, die sich von November 2013 bis Februar 2014 in Kiew abgespielt hatten. Entsprechend ihrem jeweiligen Mandat arbeiteten das BDIMR und die HKNM vor Ort unabhängig voneinander und nach ihren eigenen bewährten Methoden. Dies spiegelt sich auch in dem am 12. Mai 2014 veröffentlichten Abschlussbericht wider. Insgesamt 19 Experten des BDIMR waren in unterschiedlichen Phasen an der Mission beteiligt; sie arbeiteten in Zweierteams und sammelten in insgesamt 187 Einzelinterviews Informationen, die sie durch Literaturrecherchen und Analysen von Sekundärquellen ergänzten. Neben anderen Regionen der Ukraine wurden die Krim von drei BDIMR-Teams, das Donbas und Charkiw von vier BDIMR-Teams und Odessa und Mykolajiw ebenfalls von drei BDIMR-Teams besucht. Der damalige Direktor des BDIMR Janez Lenarčič und HKNM Astrid Thors fassten die wichtigsten Befunde des Berichts in ihrem an den ukrainischen Außenminister Andrij Deschtschyzja gerichteten Begleitschreiben zu dem Bericht zusammen:

„Die vom BDIMR durchgeführte Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage hat festgestellt, dass es im Berichtszeitraum zu einer Reihe schwerer Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. In der Regel fanden diese Menschenrechtsverletzungen nicht im Vorfeld des Auftretens verschiedener bewaffneter Gruppen – vor allem auf der Krim und im Osten und Süden der Ukraine – statt, sondern waren Begleitscheinung oder Folge ihres Auftretens. Ziele waren in erster Linie Maidan-Aktivisten und Journalisten.

Die von der HKNM geleitete Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage stellte fest, dass sich die Situation im Bereich der Minderheitenrechte in den letzten Monaten nicht wesentlich verändert hat [...] Die dramatischsten Veränderungen bezüglich der Lage der Minderheiten und deren Wahrnehmung von Menschen- und Minderheitenrechten sind auf der Krim eingetreten und betreffen insbesondere ethnische Ukrainer und Krimtataren, die sich in einer äußerst prekären Situation befinden.“¹

1 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, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/118476> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Der Bericht des BDIMR stellte außerdem fest, dass „weder eine Zunahme von Erscheinungsformen der Intoleranz noch eine Eskalation der Gewalt gegen die russischsprachige Bevölkerung in den Regionen, die von der Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage während ihres Einsatzes besucht wurden, beobachtet wurde“.²

Bericht zur Bewertung der Lage der Roma in der Ukraine und der Auswirkungen der gegenwärtigen Krise

Nachdem die Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti (*Contact Point for Roma and Sinti Issues*, CPRSI) Berichte über Angriffe auf Roma im Zuge der Krise in der Ukraine erreicht hatten, führte sie im Juni und Juli 2014 eine Beobachtung vor Ort durch. Der „Bericht zur Bewertung der Lage der Roma in der Ukraine und der Auswirkungen der gegenwärtigen Krise“ wurde am 29. September 2014 auf einer Nebenveranstaltung während der jährlichen Hauptkonferenz der OSZE zur menschlichen Dimension, des vom BDIMR organisierten Implementierungstreffens der menschlichen Dimension (*Human Dimension Implementation Meeting*, HDIM) in Warschau, vorgestellt. An der Veranstaltung nahmen ukrainische Regierungsvertreter und Vertreter der Roma-Zivilgesellschaft teil.

Der Bericht bewertet die Gesamtsituation der Roma in der Ukraine, die Fortschritte bei der Implementierung der nationalen Strategie der Ukraine zum Schutz der nationalen Minderheit der Roma und zu ihrer Integration in die ukrainische Gesellschaft bis zum Jahr 2020 sowie die Auswirkungen der aktuellen Krise auf die Roma. Die wichtigsten Befunde des Berichts lauten:

„Insgesamt ist die Lage der Roma in der Ukraine nach wie vor problematisch. Zu den größten Problemen der Roma gehören das Fehlen von Personaldokumenten, Schwierigkeiten beim Zugang zu hochwertiger Bildung und Arbeit, unzureichende Wohnbedingungen sowie Fehlverhalten der Polizei gegenüber Roma [...]

Jüngste politische Entwicklungen in der Ukraine haben die Lage der Roma, insbesondere derjenigen, die von der Krim oder aus der Ostukraine vertrieben wurden, zusätzlich beeinträchtigt.

Vertriebene Roma stehen vor besonderen Problemen, da sie nicht bei den Meldebehörden registriert sind und keine gültigen Meldebescheinigungen vorweisen können, die ihre Vertreibung aus der Ostukraine bestätigen [...]. Das Bewusstsein für konkrete Faktoren, die zur Schutzlosigkeit der Roma beitragen, ist begrenzt, die *Outreach*-Maßnahmen relevanter Akteure zur Verbesserung der Situation vertriebener Roma, insbesondere von Roma-Frauen, sind unzureichend.“³

2 Ebenda, S. 9.

3 OSCE ODIHR, Situation Assessment Report on Roma in Ukraine and the Impact of the Current Crisis, Warschau, August 2014, S. 5-6, unter: <http://www.osce.org/odihhr/124494>.

Der Bericht enthält mehrere an die ukrainischen Behörden gerichtete konkrete Empfehlungen, darunter die Überprüfung und Nachbesserung der nationalen Strategie zum Schutz der nationalen Minderheit der Roma und des Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Implementierung der Strategie in enger Absprache mit der Roma-Zivilgesellschaft; die Einrichtung wirksamer interministerieller Koordinationsmechanismen; die Ausstellung von Meldebestätigungen und Geburtsurkunden für alle Roma; sowie die Abschaffung der Segregation von Roma-Kindern in Klassen oder Schulen nur für Roma.

Zusätzlich zu seinem Bewertungsbericht unterstützte der CPRSI die Roma-Frauenorganisation „Tschirikli“ bei der Durchführung einer umfassenden Analyse der Situation der Roma und Sinti in Krisen- und Nachkrisensituationen in zehn Regionen der Ukraine (Donezk, Luhansk, Odessa, Charkiw, Krim, Cherson, Transkarpatien, Lwiw, Kiew und Schytomyr) in Kooperation mit seinen lokalen Partnern und mit Hilfe seines Netzwerks von landesweit tätigen Roma-Mediatoren. Die Analyse wurde im September 2014 veröffentlicht und bestätigte die Ergebnisse der Bewertung durch das BDIMR.⁴

Als Folgemaßnahme zu dem Bewertungsbericht führte der CPRSI im Laufe des Jahres 2015 eine Reihe gezielter Maßnahmen zur Lösung einiger der ermittelten Hauptprobleme durch. Dazu gehörten ein Expertenseminar zur Verbesserung des Zugangs zu Ausweispapieren und Meldebescheinigungen für Roma in der Ukraine sowie ein Runder Tisch als Plattform für den Dialog über die Implementierung der nationalen Strategie und des Nationalen Aktionsplans für die Integration der Roma.

Gerichtsverfahren gegen ukrainische Staatsbürger in der Russischen Föderation

Zwei Vertreter des BDIMR nahmen am 25. Februar an einer Anhörung im Fall der ukrainischen Luftwaffenpilotin Nadija Sawtschenko teil, die im Juli 2014 in der Russischen Föderation verhaftet worden war und der Beihilfe zum Mord an zwei russischen Journalisten in der Nähe von Luhansk im Juni 2014 angeklagt ist.⁵ Michael Georg Link, seit Juli 2014 Direktor des BDIMR, erinnerte daran, dass „die OSZE-Teilnehmerstaaten 1991 in Moskau vereinbart hatten, Gefangene mit Würde zu behandeln und die international anerkannten Normen in Bezug auf die Rechtspflege einzuhalten [...] Alle Staaten müssen weiterhin darauf hinarbeiten, dass das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren und das Recht darauf, nicht willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten zu werden, geachtet wird.“⁶ Der Direktor begrüßte auch das Engage-

4 Chirikli, Monitoring the human rights situation of Roma in Ukraine, Country Report, September 2014, unter: <http://chirikli.com.ua/index.php/en/library/item/93-monitoring-the-human-rights-situation-of-roma-in-ukraine>.

5 Während ihrer Haft wurde Sawtschenko ins ukrainische Parlament gewählt und zur Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats bestimmt.

6 OSCE ODIHR, ODIHR attended Savchenko hearing in Moscow, Warschau, 27. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/143001>.

ment der Menschenrechtsbeauftragten der Russischen Föderation Ella Pamfilowa in diesem Fall.

Etliche weitere ukrainische Staatsbürger befanden sich 2015 in der Russischen Föderation in Haft. Im Anschluss an die Verurteilung des ukrainischen Filmregisseurs Oleh Sensow und des Aktivisten Aleksandr Kolttschenko am 25. August 2015 zu 20 bzw. zehn Jahren Haft unter dem Vorwurf, terroristische Anschläge begangen zu haben, erklärte BDIMR-Direktor Link, dass „sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene angesichts von Foltervorwürfen und mutmaßlichen anderen Misshandlungen und Verstößen gegen das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren in bestimmten Strafverfahren, die in jüngerer Zeit stattfanden und in denen Anklage gegen ausländische Staatsbürger erhoben worden war, große Sorge geäußert wird. [...] Ich wiederhole meinen Aufruf an die Behörden der Russischen Föderation, ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Behandlung aller Inhaftierten und das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren einzuhalten.“⁷ Sensow und Kolttschenko wurden als russische Staatsbürger behandelt. Ihre Appelle, als ukrainische Staatsbürger anerkannt zu werden, wurden von den russischen Behörden zurückgewiesen. In seiner Presserklärung führte Direktor Link weiter aus, dass „das BDIMR seine Bereitschaft erklärt hat, entsprechend seinem Mandat in besonders besorgniserregenden Fällen eine Bewertung der Einhaltung von Menschenrechtsstandards, einschließlich des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren, vorzunehmen. [...] Wir werden diese Fälle weiterhin sehr aufmerksam verfolgen und sind jederzeit bereit, der Russischen Föderation bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Hilfe anzubieten.“⁸ Der Vorschlag des BDIMR, die Beobachter-tätigkeit im Sawtschenko-Fall sowie in anderen Fällen zu intensivieren, hat jedoch nicht zu einer offiziellen Einladung der Russischen Föderation zur Prozessbeobachtung geführt.

*Die Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage auf der Krim
(gemeinsam mit der HKNM, Juli 2015)*

Einer Einladung der ukrainischen Regierung vom 15. Juni 2015 folgend, führte das BDIMR – auch diesmal gemeinsam mit der HKNM – vom 6. bis zum 18. Juli 2015 eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage auf der Krim durch. Die Mission beurteilte, wie sich die Entwicklungen seit der Veröffentlichung des ersten Berichts von BDIMR und HKNM im Mai 2014 auf die Menschenrechtslage auf der Krim, einschließlich der Situation von Minderheitengruppen, ausgewirkt hatten.

7 OSCE ODIHR, ODIHR Director expresses concern about continued detention and sentencing of foreign nationals in the Russian Federation, Warschau 27. August 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/178921>.

8 Ebenda.

Internationalen Institutionen und unabhängigen Experten der OSZE, der Vereinten Nationen und des Europarats war der Zugang zur Halbinsel Krim seit März 2014 ganz oder teilweise verwehrt. Die Mission von BDIMR und HKNM zur Bewertung der Menschenrechtslage hatte zwar ebenfalls keinen direkten Zugang zur Krim, erhielt jedoch dank intensiver Begegnungen und ausführlicher Interviews mit über 100 zivilgesellschaftlichen Akteuren, ukrainischen Behördenvertretern, Binnenvertriebenen und grenzüberschreitenden Reisenden zahlreiche glaubwürdige, übereinstimmende und überzeugende Berichte über teilweise schwere Menschenrechtsverletzungen und Rechtsverstöße auf der Krim.

Der Bericht⁹ wurde am 17. September 2015 in Kiew und kurz danach auf dem jährlichen Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau vorgestellt. In ihm heißt es:

„[...] die derzeit größten Menschenrechtsprobleme auf der Krim stimmen weitgehend mit den in der vorangegangenen Bewertung festgestellten Bedenken und negativen Trends überein [...]

[...] die Veränderungen in der Regierung und den auf der Krim geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich drastisch auf die Möglichkeiten der dortigen Einwohner, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten im vollen Umfang wahrzunehmen, ausgewirkt [...]

Grundfreiheiten wie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit, freie Meinungsäußerung und der freie Zugang zu Informationen sind alle auf die eine oder andere Art eingeschränkt, sei es durch formale Maßnahmen oder durch sporadische gezielte Maßnahmen gegen einzelne Personen oder Gemeinschaften, die oppositionelle Ansichten und Meinungen oder oppositionelle politische und gesellschaftliche Strukturen vertreten. [...]

Auflagen der Russischen Föderation für die Neuregistrierung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), von Medien und religiösen Organisationen werden Berichten zufolge als Druckmittel gegen diejenigen eingesetzt, die die russische Herrschaft ablehnen; sie schränken die Vereinigungsfreiheit und den Handlungsraum der Zivilgesellschaft erheblich ein und dezimieren die unabhängigen Stimmen in der Medienlandschaft beträchtlich. [...]

Auf dem Gerichtsweg bezichtigen die *De-facto*-Behörden auf der Krim eine Vielzahl von Versammlungen, Meinungsäußerungen und Aktivitäten vage des ‚Extremismus‘ und des ‚Separatismus‘ im Sinne des Strafrechts der Russischen Föderation – in einigen Fällen auch rückwirkend [...] und/oder außerhalb der Krim auf dem ukrainischen Festland.“¹⁰

9 OSCE ODIHR/OSCE HCNM, Report of the Human Rights Assessment Mission on Crimea (6-18 July 2015), 17. September 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/180596>.

10 Ebenda, S. 4-5.

Der Bericht befasst sich außerdem mit „Selbstverteidigungsgruppen“, denen schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden; der Verknüpfung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte mit der Annahme der russischen Staatsbürgerschaft und der Anerkennung russischer Gesetze durch die Bewohner der Krim (Schwierigkeiten bei der Neuregistrierung bzw. beim Verkauf privater Immobilien und Firmen, bei der Arbeitssuche oder beim Erhalt des Arbeitsplatzes, beim Zugang zu Bildungseinrichtungen, zur Gesundheitsfürsorge und zu Sozialleistungen); dem Sprachunterricht und dem Unterricht in der Muttersprache auf Ukrainisch oder Krimtatarisch; dem Strafvollzugssystem (einschließlich der medizinischen Versorgung von Gefängnisinsassen); verschiedenen rechtlichen und praktischen Problemen (Erhalt einer ukrainischen Geburtsurkunde für Neugeborene, Anerkennung von Universitätsabschlüssen); sowie mit dem Status der ukrainischen Kultur und Sprache im Allgemeinen. Darüber hinaus weist der Bericht auf politische Maßnahmen hin, die die ukrainische Regierung verabschiedet hat, um den Bedürfnissen seiner auf der Krim verbliebenen oder von dort vertriebenen Bürger gerecht zu werden. Laut dem Bericht „fordern viele der im vergangenen Jahr von den politischen Herausforderungen und Sicherheitsproblemen auf der Krim betroffenen Bürger mehr Unterstützung und administrative Hilfe von der ukrainischen Regierung bei der Bewältigung dieser Probleme“.¹¹

Besondere Aufmerksamkeit schenkt der Bericht auch der Ausübung politischer und bürgerlicher Rechte von Angehörigen der Gemeinschaft der Krimtataren. Er kommt zu dem Schluss, dass die Unterdrückung der Tätigkeit des Medschlis der Krimtataren¹² sowie die Einschüchterung, Ausweisung oder Inhaftierung prominenter Führer der Krimtataren sich nachteilig auf die Ausübung dieser Rechte auswirken.

Wahlbeobachtung: die bislang größten Missionen des BDIMR

Dieser Abschnitt befasst sich mit den Wahlbeobachtungsmissionen für die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen (Mai 2014) und die vorgezogenen Parlamentswahlen (Oktober 2014), der Rolle des BDIMR bei der Beobachtung der im Februar 2015 in Minsk beschlossenen Kommunalwahlen in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk und der Wahlbeobachtungsmission für die Kommunalwahlen (Oktober 2015).

Mit der Entsendung ihrer bislang größten Wahlbeobachtungsmissionen zu den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen und den vorgezogenen Parlamentswahlen in der Ukraine stellte das BDIMR seine zentrale operative Rolle innerhalb der OSZE-Institutionen und in der menschlichen Dimension erneut unter Beweis.

11 Ebenda, S. 8.

12 Die 1991 gegründete Abgeordnetenversammlung der Krimtataren.

Die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen (25. Mai 2014)

Auf Einladung des kommissarischen ukrainischen Außenministers entsandte das BDIMR am 20. März 2014 eine Wahlbeobachtungsmission zur Beobachtung der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen. Der Mission gehörten 24 Experten und 100 Langzeitbeobachter an, die auf 26 Standorte im gesamten Land verteilt waren. Am Wahltag waren 1.025 Langzeit- und Kurzzeitbeobachter des BDIMR im Einsatz. Die Mitglieder der BDIMR-Mission stammten aus 46 OSZE-Teilnehmerstaaten und einem Kooperationspartnerland. Am Wahltag selbst bildete die BDIMR-Beobachtungsmission gemeinsam mit den Delegationen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Parlamentarischen Versammlung der NATO eine Internationalen Wahlbeobachtungsmission (IEOM). Die IEOM bestand insgesamt aus über 1.200 Beobachtern aus 49 Ländern. In ihrer Erklärung zu den vorläufigen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen hielt die IEOM fest:

„Die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai in der Ukraine waren trotz der angespannten Sicherheitslage in zwei östlichen Regionen und der zunehmenden Versuche bewaffneter Gruppen die Wahlen in diesen Landesteilen zu stören von einer hohen Wahlbeteiligung und dem klaren Willen der Behörden geprägt, echte, weitgehend den internationalen Verpflichtungen entsprechende Wahlen unter Wahrung der Grundfreiheiten im größten Teil des Landes abzuhalten. Die Zentrale Wahlkommission und die übrigen Wahlkommissionen waren im Allgemeinen unparteiisch und kooperativ, auch wenn unmittelbar vor dem Wahltag einige Transparenzprobleme auftraten und sie mit einigen Entscheidungen vielleicht ihre Befugnisse überschritten. Die Stimmabgabe und die Stimmenauszählung waren transparent und entsprachen im Großen und Ganzen den üblichen Verfahren, auch wenn sich in einigen Landesteilen lange Schlangen vor den Wahllokalen bildeten. Die Ermittlung der Wahlergebnisse wurde in der Anfangsphase zumeist aufgrund technischer Probleme von den Beobachtern der Internationalen Wahlbeobachtungsmission (IEOM) weniger positiv bewertet.

[...] Die Wahlen fanden unter schwierigen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen und vor allem in einer angespannten Sicherheitslage statt. Die Wahlbehörden haben große Anstrengungen unternommen, um die landesweite Durchführung der Wahlen trotz anhaltender Unruhen und fortgesetzter Gewalt im Osten der Ukraine, wo regierungsfeindliche Kräfte mehrere Gebiete kontrollieren und die Übergangsregierung Operationen zur Aufstandsbekämpfung durchführt, zu gewährleisten. Beides hatte massive Auswirkungen sowohl auf das Umfeld der Wahlen als auch generell auf die Menschenrechtslage in der Region und stellte gleichzeitig ein Hindernis für eine umfassende Beobachtung der Wah-

len dar. Auf der Krim fanden keine Wahlen statt, da sich die Halbinsel nicht unter der Kontrolle der ukrainischen Behörden befindet, und die dort lebenden Bürger hatten erhebliche Probleme, an den Wahlen teilzunehmen.“¹³

Neben einer Bewertung, in welchen Bereichen die Präsidentschaftswahlen den internationalen Standards entsprachen, enthält der Abschlussbericht der Beobachtermission des OSZE-BDIMR Empfehlungen für Verbesserungen in Bereichen, in denen dies nicht der Fall war. Acht der 29 in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen wurden als vordringlich bezeichnet; sie betrafen die Rechtsgrundlagen, die Wahlverwaltung, die Beschwerde- und Einspruchsverfahren, besondere Maßnahmen zur Wählerregistrierung, die Wahlkampffinanzierung und die Rolle des Nationalen Rundfunkrats.¹⁴ Der Abschlussbericht und insbesondere die darin enthaltenen Empfehlungen wurden von BDIMR-Direktor Link am 15. Juli 2014 während eines Runden Tisches in Kiew, an dem er bei einer seiner ersten Auslandsreisen in dieser Eigenschaft teilnahm, vorgestellt. Die Empfehlungen des Berichts standen im Mittelpunkt der Diskussionen zwischen Vertretern des BDIMR, des ukrainischen Außenministeriums, des ukrainischen Parlaments, der Zentralen Wahlkommission, der Zivilgesellschaft und internationaler Organisationen.

Die vorgezogenen Parlamentswahlen (26. Oktober 2014)

Auf Einladung des ukrainischen Außenministeriums entsandte das BDIMR am 19. September 2014 eine Wahlbeobachtungsmission zur Beobachtung der vorgezogenen Parlamentswahlen. Der Mission gehörten 21 Experten und 80 Langzeitbeobachter an, die auf 23 Standorte verteilt waren. Am Wahltag befanden sich 756 Langzeit- und Kurzzeitbeobachter des BDIMR im Einsatz. Die Mitglieder der Wahlbeobachtungsmission stammten aus 39 OSZE-Teilnehmerstaaten und zwei Kooperationspartnerländern. Am Wahltag selbst schloss sich die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission mit den Delegationen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Parlamentarischen Versammlung der NATO zu einer IEOM zusammen. Die IEOM bestand aus rund 930 Beobachtern aus 43 Ländern.

Die IEOM stellte in ihrer Erklärung zu den vorläufigen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen fest:

13 European Parliament/OSCE PA/OSCE ODIHR/Parliamentary Assembly of the Council of Europe/NATO Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, Ukraine – Early Presidential Election, 25 May 2014, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Kiew, 26. Mai 2014, S. 1-2, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/119078>.

14 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. 30-31, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549>.

„Die vorgezogenen Parlamentswahlen vom 26. Oktober waren ein wichtiger Schritt in den Bemühungen der Ukraine, demokratische Wahlen in Übereinstimmung mit ihren internationalen Verpflichtungen durchzuführen. Die Wahlen waren von vielen positiven Momenten geprägt, wie z.B. der unparteiischen und effizienten Arbeit der Zentralen Wahlkommission, einem ausgeprägten Wettbewerb zwischen den Kandidaten, der den Wählern eine echte Wahlmöglichkeit bot, und die generelle Achtung der Grundfreiheiten. [...] In den meisten Teilen des Landes verlief der Wahltag abgesehen von geringfügigen Störungen ruhig. Die Stimmabgabe und die Stimmenauszählung waren transparent und wurden insgesamt positiv bewertet. Die Ermittlung der Wahlergebnisse wurde in der Anfangsphase von den Beobachtern negativer bewertet, in einigen Fällen wurden Spannungen festgestellt. Die Wahlen fanden trotz der Minsker Vereinbarungen vom September unter zunehmend schwierigen politischen Bedingungen und in angespannter Sicherheitslage statt. [...] Die Wahlbehörden bemühten sich konsequent um eine landesweite Organisation der Wahlen, in Teilen der Regionen (*oblasti*) Donezk und Luhansk sowie auf der Halbinsel Krim konnten sie jedoch nicht durchgeführt werden.“¹⁵

Die Rolle des BDIMR bei der Beobachtung der Kommunalwahlen in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk entsprechend dem Auftrag des „Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ (seit 12. Februar 2015)

Entsprechend den Aufgaben, die dem BDIMR in dem am 11./12. Februar 2015 von der Trilateralen Kontaktgruppe auf dem Gipfeltreffen in Minsk vereinbarten Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen übertragen wurden, bereitete das Büro im Laufe des Jahres 2015 die Durchführung einer Wahlbeobachtungsmission zur Beobachtung der Kommunalwahlen in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk vor. Damit unterstützte das BDIMR mit seinem umfassenden Know-how und seiner langjährigen Erfahrung im Bereich Wahlen, auch bei Wahlen in oder nach Konfliktsituationen, die Arbeit der/des Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe sowie deren Arbeitsgruppe zu politischen Fragen, die von Botschafter Pierre Morel koordiniert wird.

Darüber hinaus wurde auf Einladung des ukrainischen Außenministeriums vom 18. bis 22. Mai 2015 ein Team zur Beurteilung der Sicherheitslage in den beiden Regionen und zur Erkundung des Sicherheitsumfelds für die

15 European Parliament/OSCE PA/OSCE ODIHR/Parliamentary Assembly of the Council of Europe/NATO Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, Ukraine – Early Parliamentary Elections, 26 October 2014, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Kiev, 27. Oktober 2014, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/126043>.

Durchführung wahlbezogener Aktivitäten entsandt. In seinem Bericht zur Beurteilung der Sicherheitslage, der den Delegationen am 15. Juni 2015 zugeht, unterstrich das BDIMR, dass „zur Gewährleistung einer glaubwürdigen und effektiven Wahlbeobachtung durch das BDIMR einige grundlegende Voraussetzungen, die die Beobachtungsmethodik des BDIMR sicherstellen, gegeben sein müssten, darunter ein sicheres Umfeld, in dem ungehindert operiert werden kann, sowie der unangekündigte, ungehinderte und uneskortierte freie Zugang zu allen Gebieten“.¹⁶ Das BDIMR hat seit der Verabschiedung des Minsker Maßnahmenpakets am 12. Februar 2015 wiederholt hervorgehoben, dass die Erfüllung dieser grundlegenden Bedingungen notwendig ist, um eine Wahlbeobachtung nach internationalen Standards und den Standards der OSZE durchführen zu können.¹⁷

Am 19. Mai 2015 wurde das BDIMR-Team zur Beurteilung der Sicherheitslage auf dem Weg nach Donezk darüber informiert, dass der zuvor von der Sonderbeobachtungsmission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE ausgehandelte Zugang zu den bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk nicht länger garantiert werde. Da das BDIMR keinen Zugang zu Donezk und Luhansk erhielt, konnte es das Sicherheitsumfeld in den bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk, die im Juni nicht unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung standen, nicht beurteilen. Der Bericht kam daher zu der Schlussfolgerung, dass „es von entscheidender Bedeutung ist, eine weitere Beurteilung der Sicherheitslage unter der Bedingung, dass die Bewegungsfreiheit gewährleistet ist, vorzunehmen, bevor irgendwelche Aktivitäten im Zusammenhang mit den anstehenden Kommunalwahlen in Erwägung gezogen werden können“.¹⁸

Kommunalwahlen (25. Oktober/15. November 2015)

Nach dem Beschluss des ukrainischen Parlaments vom 17. Juli 2015, am 25. Oktober 2015 Kommunalwahlen abzuhalten, lud die ukrainische Regierung das BDIMR dazu ein, die Wahlen zu beobachten. Eine Anfang August 2015 entsandte Bedarfserhebungsmission empfahl in ihrem Bericht: „Angesichts der Komplexität von Kommunalwahlen und der Tatsache, dass es wichtig ist, auch die Vorbereitungsphase der Wahlen zu beobachten [...] sollten zusätzlich zu einem aus Experten bestehenden Kernteam von den Teilnehmerstaaten 100 Langzeitbeobachter abgeordnet werden. Darüber hinaus werden die Teilnehmerstaaten ersucht, 600 Kurzzeitbeobachter abzuordnen, um zu gewährleisten, dass der Wahlverlauf am Wahltag selbst flächendeckend und ausgewogen beobachtet werden kann. Das OSZE-BDIMR wird die Kommu-

16 OSCE/ODIHR, Security Assessment Report, 15. Juni 2015 (unveröffentlicht).

17 Siehe z.B. den Gastkommentar von Michael Georg Link, Die Wahlbeobachter müssen auf die Krim. OSZE-Standards verlangen volle Bewegungsfreiheit der Wahlbeobachter, in: Neue Zürcher Zeitung, 19. Mai 2015, unter: <http://www.nzz.ch/meinung/debatte/standards-nicht-zum-halben-preis-1.18544519>.

18 OSCE/ODIHR, Security Assessment Report, a.a.O. (Anm. 16).

nalwahlen in denjenigen Gebieten beobachten, in denen die Wahlen nach ukrainischem Recht durchgeführt werden. Sobald ein Beschluss über administrativ-territoriale Einheiten gefasst wird, in denen keine Wahlen stattfinden, wird das OSZE-BDIMR seinen Entsendungsplan entsprechend anpassen.“¹⁹

Die Mission bestand zunächst aus 17 Experten in der Hauptstadt und 80 in der gesamten Ukraine stationierten Langzeitbeobachtern. Am Tag des ersten Wahlgangs (25. Oktober 2015) waren rund 750 Beobachter aus 44 Ländern im Einsatz, darunter 675 vom OSZE-BDIMR entsandte Langzeit- und Kurzzeitbeobachter, sowie eine aus 57 Mitgliedern bestehende Delegation des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats, der u.a. 28 Beobachter vom Kongress selbst, zwölf von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und vier vom Ausschuss der Regionen der EU angehörten, sowie eine zwölfköpfige Delegation des Europäischen Parlaments.

Nach dem ersten Wahlgang stellte die Internationale Wahlbeobachtungsmission in ihrer Erklärung zu den vorläufigen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen fest:

„Die Kommunalwahlen von 2015 wurden weitgehend als Barometer für die Absicht der Behörden betrachtet, die in den Präsidentschafts- und in den Parlamentswahlen von 2014 erreichten positiven Standards aufrechtzuerhalten. Die Wahlen waren vom Wettbewerb geprägt, insgesamt gut organisiert und der Wahlkampf zeugte generell von der Achtung des demokratischen Prozesses. Die Komplexität der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Dominanz mächtiger wirtschaftlicher Interessengruppen im Wahlprozess und die Tatsache, dass praktisch die gesamte Medienberichterstattung über den Wahlkampf bezahlt war, unterstreichen jedoch, dass die Reformen fortgeführt werden müssen. Es sind weitere Anstrengungen nötig, um die Integrität des Wahlprozesses und das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihn zu erhöhen. Trotz mangelnder Klarheit in den Verfahrensregeln waren die Stimmabgabe und die Auszählung der Stimmen insgesamt transparent und verliefen alles in allem ordnungsgemäß.

Die Wahlen fanden in einem schwierigen politischen, wirtschaftlichen und humanitären Umfeld und unter schwierigen Sicherheitsbedingungen sowie vor dem Hintergrund einer auf Dezentralisierung abzielenden Verfassungsreform statt.“²⁰

19 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Local Elections, 25 October 2015, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 5-7 August 2015, Warschau, 8. August 2015, S. 3, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/177901>.

20 International Election Observation Mission (IEOM), Ukraine – Local Elections, 25 October 2015, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Kiew, 26. Oktober 2015, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/194406>.

Nach dem zweiten Urnengang (15. November 2015) hielt die Wahlbeobachtungsmission des OSZE-BDIMR in ihrer Erklärung zu den vorläufigen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen fest:

„Die zweite Runde der Bürgermeisterwahlen in der Ukraine bestätigte die Bewertung der Kommunalwahlen vom 25. Oktober, die in den meisten Wettbewerben den Einfluss von Wirtschaftsinteressen auf die Wahlen festgestellt hatte. Viele Kandidaten konzentrierten sich stärker auf die Bildung lokaler Koalitionen als auf den Kontakt zu den Wählern. Der Wahlkampf wurde kaum aktiv betrieben. Eine positive Entwicklung war in einigen Regionen die Organisation von Debatten zwischen den Kandidaten. Die häufige und noch in letzter Minute vorgenommene Auswechslung von Mitgliedern der Gebietswahlkommissionen ließ ernsthafte Bedenken hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit aufkommen. Fehlendes Vertrauen in die Wahlbehörden und die mangelhaften rechtlichen Rahmenbedingungen waren die Ursache der meisten während der Wahlen auftretenden Probleme und weisen auf die Notwendigkeit einer umfassenden Reform hin. Engagierte und kompetente Mitarbeiter in den Wahllokalen organisierten die Wahlen und die Stimmenausszählung in lobenswerter Weise.“²¹

Programme zur Unterstützung der Ukraine bei der Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen

Der folgende Abschnitt befasst sich mit Programmen, die die Ukraine hinsichtlich des Dialogs in der menschlichen Dimension, bei der Förderung der Sicherheit von Religions- und Glaubensgemeinschaften sowie im Bereich Gesetzgebung und Rechtsstaatlichkeit unterstützen sollen.

Unterstützung des Dialogs in der menschlichen Dimension

Die übergeordnete Aufgabe des BDIMR besteht darin, „zur Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in den Teilnehmerstaaten beizutragen. Zu diesem Zweck ist es damit beauftragt, Sachinformationen einzuholen [...] und Programme durchzuführen, die die Staaten dabei unterstützen, eine demokratische Kultur zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, die die in diesen Verpflichtungen zum Ausdruck kommenden Wertvorstellungen achtet und fördert.“²²

21 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine – Local Elections, Second Round, 15 November 2015, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Kiev, 16. November 2015, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/200136>.

22 OSCE ODIHR, Common Responsibility. Commitments and Implementation, Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on

Das BDIMR hat sich der Aufgabe gestellt, die Reformbemühungen der Ukraine in einer Zeit der Krise zu unterstützen. Dazu hat es ein großangelegtes Programm entwickelt, das der ukrainischen Zivilgesellschaft und wichtigen staatlichen Akteuren dabei helfen soll, einen alle Beteiligten einschließenden Dialog und ebensolche Partnerschaften zu fördern, um Fragen der menschlichen Dimension in der Ukraine zu diskutieren. Das Programm „Stärkung des Dialogs innerhalb der Zivilgesellschaft und mit wichtigen staatlichen Akteuren in der Ukraine über Fragen der menschlichen Dimension“ wurde ausgehend von verschiedenen Beobachtungsmaßnahmen des BDIMR und nach intensiven Gesprächen zwischen ukrainischen Partnern (darunter die ukrainische Menschenrechtsbeauftragte) und Vertretern der fünf Abteilungen des BDIMR entwickelt. Das auf zwei Jahre angelegte Projekt wurde am 24. April 2015 an der Nationalen Universität „Kiewer Mohyla-Akademie“ gestartet, wo BDIMR-Direktor Link eine öffentliche Vorlesung zum Thema „Zivilgesellschaft, Demokratie und Menschenrechte“ hielt, an die sich eine Podiumsdiskussion über die entscheidende Rolle anschloss, die die Zivilgesellschaft bei wichtigen Schritten, die die Ukraine zur Förderung der Demokratie, zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Diskriminierung übernimmt, spielen könnte.

Die wichtigsten Ziele des umfassenden Programms des BDIMR in der Ukraine sind:

- das Vertrauen zwischen der ukrainischen Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene zu erhöhen,
- die ukrainische Zivilgesellschaft besser in die Lage zu versetzen, Menschenrechtsprobleme zu erkennen, zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten und sich für einen besseren Menschenrechtsschutz einzusetzen,
- eine engere Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse und den wirksamen Einsatz für demokratische Reformen zu gewährleisten und
- die Zivilgesellschaft besser in die Lage zu versetzen, Hassdelikte zu erkennen und den Dialog mit staatlichen Organen über die Bekämpfung von durch Vorurteile motivierter Gewalt aufzunehmen.

Das Programm läuft bis Dezember 2016. Allein im Jahr 2015 brachte es mehr als 600 Akteure zusammen, die an Ausbildungsmaßnahmen für Menschenrechtsverteidiger und einem Erfahrungsaustausch über bewährte Verfahren bei der Reform der Parteiengesetze teilgenommen und sich an der Durchführung von Studien über parlamentarische Ethik, der Sammlung von Daten zu Hassdelikten und der Bewertung des Einflusses der Gesetzgebung

Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Warschau, 10. November 2006, S. 57, unter: <http://www.osce.org/odihr/22681>.

auf die Menschenrechte beteiligt haben. Das Programm hat außerdem zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen der russischen und der ukrainischen Zivilgesellschaft bei der Lösung drängender Menschenrechtsfragen und der Förderung von Frieden und Verständigung in der Region zu vertiefen.

Ein Teil des Projekts konzentriert sich darauf, die politische Partizipation von Frauen zu verbessern. Seit September 2015 unterstützt das BDIMR den Aufbau eines informellen „Frauenlobby“-Netzwerks, indem es prominente NGOs, Parlamentsabgeordnete und Interessenvertreter aus dem Bereich Geschlechtergleichstellung zusammenführt, die gemeinsam einen Empfehlungskatalog zur Förderung der politischen Partizipation von Frauen in der Ukraine gemäß den OSZE-Verpflichtungen erarbeiten sollen.²³ Obwohl sowohl auf Regierungsseite als auch auf nichtstaatlicher Ebene zahlreiche Menschen in diesem Bereich tätig sind, haben sie infolge mangelnder Koordination oder schlicht und einfach aufgrund fehlender Kapazitäten zur kontinuierlichen Koordination ihrer Arbeit oftmals nicht alles erreicht, was sie hätten erreichen können.

Förderung der Sicherheit von Religions- und Glaubensgemeinschaften

Im Januar 2015 begann das BDIMR mit der Durchführung eines Projekts zur Förderung der Sicherheit von Religions- und Glaubensgemeinschaften in den Regionen der Ukraine. Das Projekt zielt darauf ab, die Zivilgesellschaft, die Religions- und Glaubensgemeinschaften sowie die einschlägigen staatlichen Institutionen in die Lage zu versetzen, internationale Standards der Religions- und Glaubensfreiheit umzusetzen, Hassdelikte zu erkennen und auf sie zu reagieren und den Dialog zwischen Konfessionen und Religionen ebenso wie zwischen staatlichen Stellen und Religions- und Glaubensgemeinschaften zu fördern. Es wird in zwei Pilotregionen durchgeführt und ruht auf drei Hauptpfeilern:

- Seminaren über Religions- und Glaubensfreiheit sowie Hassdelikte für kommunale und regionale Behörden, Mitarbeiter regionaler Ombudsmann-Büros, Staatsanwälte und Polizeibeamte, die Zivilgesellschaft sowie Religions- und Glaubensgemeinschaften in Odessa, Winnyzja und Kiew,
- Schulungen zum Thema Hassdelikte für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden sowie

23 Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern beauftragt das BDIMR konkret damit, „den Teilnehmerstaaten [...] bei der Förderung der politischen Mitsprache von Frauen“ und „der Entwicklung wirksamer Maßnahmen zur Verwirklichung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen an demokratischen Prozessen [zu] helfen“. OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, Absatz 44 (d), 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. 41-58, hier: S. 42-58, S. 55, unter: <http://www.osce.org/de/mc/41815>.

- der Förderung des Dialogs zwischen den Vertretern dieser Gruppen auf nationaler und regionaler Ebene durch Runde Tische und Konferenzen.

Bis September 2015 hatten neun Veranstaltungen mit insgesamt 349 Teilnehmern stattgefunden. Das BDIMR war an einem landesweiten Treffen zur Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen, die für die Implementierung der Religionspolitik und der Religions- und Glaubensfreiheit zuständig sind (Leiter örtlicher Dienststellen, die mit Fragen der Religions-, Nationalitäten- und Sprachenpolitik befasst sind), in Kiew beteiligt. Das BDIMR veranstaltete außerdem in Winnyzja einen regionalen Runden Tisch für Religions- und Glaubensgemeinschaften, die Zivilgesellschaft, regionale staatliche Stellen, Vertreter der ukrainischen Menschenrechtsbeauftragten des Parlaments sowie internationale und nationale Experten für Religions- und Glaubensfreiheit zum Thema „Die Rolle des Dialogs bei der Verbesserung der Sicherheit der Religions- und Glaubensgemeinschaften“.

Im Dezember 2015 organisierte das BDIMR gemeinsam mit dem Kulturministerium ein landesweites Treffen von Religions- und Glaubensgemeinschaften, an dem 160 Personen teilnahmen. Ziel war es, die Voraussetzungen für einen effektiven, konstruktiven, nachhaltigen und inklusiven Dialog zu ermitteln und den aktuellen Stand des interreligiösen Dialogs in der Ukraine sowie mögliche zukünftige Entwicklungen zu erörtern. Dies darf mit Fug und Recht als ein substanzieller Beitrag zur Förderung des nationalen Dialogs in der Ukraine bezeichnet werden. 2016 wird das BDIMR den Dialog zwischen den orthodoxen Kirchen des Kiewer und des Moskauer Patriarchats weiter fördern.

Unterstützung im Bereich Gesetzgebung und Rechtsstaatlichkeit

Auf offizielles Ersuchen sowohl der ukrainischen Regierung als auch der *Verchowna Rada* überprüfte das BDIMR Gesetzentwürfe zu Fragen der menschlichen Dimension und beurteilte deren Übereinstimmung mit OSZE-Verpflichtungen und internationalen Menschenrechtsstandards. Gegenstand der auf diese Art und Weise geprüften Gesetze waren u.a. Parteien- und Wahlkampffinanzierung (gemeinsam mit dem Europarat und dessen Venedig-Kommission), Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, die Unabhängigkeit der Justiz, Befugnisse und Struktur der Polizei sowie Internetkriminalität. Alle Gutachten sind in der Datenbank zur Gesetzgebung auf der BDIMR-Website unter www.legislationline.org veröffentlicht. Das BDIMR unterstützt auch weiterhin ukrainische Abgeordnete und andere am Gesetzgebungsprozess in Bereichen wie z.B. politische Entscheidungsfindung, Planung der Gesetzgebung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Evaluierung der Gesetzgebung beteiligte Akteure.

Im Bereich Rechtsstaatlichkeit konzentrierte sich das BDIMR auf Prozessbeobachtungslehrgänge für NGO-Vertreter, die darauf abzielten, Akteure der

ukrainischen Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, Prozessbeobachtungen durchzuführen, um beurteilen zu können, ob und in welchem Umfang das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren in der Ukraine berücksichtigt wird. Im Mittelpunkt der Lehrgänge standen Methoden der Prozessbeobachtung und konkrete Aspekte des Rechts auf ein faires Verfahren. Basierend auf den Prozessbeobachtungsmethoden und der umfangreichen praktischen Erfahrung des BDIMR bei der Durchführung von Prozessbeobachtungsprogrammen in der gesamten OSZE-Region waren die von Mitarbeitern des BDIMR geleiteten Schulungen auf die Bedürfnisse und Prioritäten ausgewählter ukrainischer NGOs zugeschnitten, die mit verschiedenen Arten der Prozess- und Gerichtsbeobachtung und anderen Formen der Menschenrechtsarbeit im Zusammenhang mit ukrainischen Gerichten befasst sind. Ziel der Schulungen war es, die Einblicke der Teilnehmer über die Prozessbeobachtung als Instrument zu vertiefen und sie dazu anzuregen, über strategische Ansätze und bewährte Verfahren auf diesem Gebiet nachzudenken. Die Diskussionen in den Workshops verdeutlichten die Herausforderungen, vor denen Prozessbeobachter in der Ukraine derzeit stehen, wenn es allein um den physischen Zugang zu den Gerichtssälen geht – ein Resultat des großen Misstrauens, das einige Richter gegenüber jeglicher öffentlicher Überprüfung ihrer Tätigkeit hegen. Bislang hat in der Ukraine noch keine Prozessbeobachtung im großen Umfang stattgefunden. Es wird daher besonders wichtig sein, die Justiz, die Zivilgesellschaft und die breitere Öffentlichkeit verstärkt für das Recht auf ein faires und öffentliches Gerichtsverfahren und die potenziellen Vorteile der Prozessbeobachtung zu sensibilisieren.

Der Beitrag konventioneller Rüstungskontrolle zum Krisenmanagement

Einführung

Die unerwartete Krise zwischen Russland und der Ukraine hat gezeigt, dass neue gewaltsame Konflikte in Europa sehr plötzlich auftreten können. Die bestehenden konventionellen Rüstungskontrollregime (Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa/KSE-Vertrag, Wiener Dokument/WD, Vertrag über den Offenen Himmel/OH) sind derzeit aus mehreren Gründen wenig geeignet, zum Krisenmanagement in solchen Konflikten beizutragen: Erstens handelt es sich bei diesen Regimen um Übereinkommen zwischen Staaten, die lediglich zwischenstaatliche Konflikte erfassen. Die meisten der neuen gewaltsamen Konflikte beginnen jedoch als innerstaatliche Konflikte, an denen häufig nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, die über militärische Mittel verfügen. Innerstaatliche Konflikte und nichtstaatliche Akteure sind in der Regel nicht Gegenstand zwischenstaatlicher Abkommen.¹ Zweitens wurden die gegenwärtigen Rüstungskontrollregime in erster Linie dazu geschaffen, friedliche Beziehungen zwischen Staaten zu fördern und aufrechtzuerhalten, und sind weniger dazu geeignet, eine Krisensituation zu stabilisieren, die Eskalation eines Konflikts aufzuhalten, Schadensbegrenzung zu betreiben oder die Entwaffnung und Kontrolle von Streitkräften nach einem Konflikt zu unterstützen. Der Begriff „Krise“ kommt im Text des KSE-Vertrags nicht einmal vor. Gleiches gilt für das Wiener Dokument, auch wenn dessen Kapitel III (Verminderung der Risiken) und X (Regionale Maßnahmen) durchaus Maßnahmen enthalten, die in Krisensituationen Anwendung finden könnten.² Die Präambel des Vertrags über den Offenen Himmel stellt fest, dass dieses Regime auch „zur Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbe-

-
- 1 Eine seltene Ausnahme ist der in dem Dokument „Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“ aus dem Jahr 1993 enthaltene Maßnahmenkatalog, da er auch die Möglichkeit bietet, nichtstaatliche Akteure in entsprechende Maßnahmen einzubeziehen. Allerdings wurde hiervon noch nie Gebrauch gemacht. Vgl. OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/120/08, 20. Juni 2008, S. 9-10, unter: <http://www.osce.org/cio/32682>.
 - 2 Das Wiener Dokument 2011 enthält in Kapitel III folgende Maßnahmen: a) einen Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, b) Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art und c) die freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten; vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/11, 30. November 2011, S. 13-15, unter: <http://www.osce.org/fsc/86597>.

wältigung³ angewandt werden könne, was bislang jedoch noch nicht geschehen ist.

Die Rolle der Rüstungskontrolle in Krisensituationen

Rüstungskontrolle kann militärische Auseinandersetzungen nicht verhindern, wenn eine der Parteien bereit ist, ihre Ziele unter Anwendung von Gewalt durchzusetzen. Rüstungskontrolle schafft jedoch eine zusätzliche Barriere gegen den Krieg. Sie kann bei unbeabsichtigten Zwischenfällen, Missverständnissen und Versäumnissen in Krisensituationen, in der keine oder so gut wie keine der beteiligten Parteien militärische Gewalt anwenden will, zur Verhütung gewaltsamer Konflikte beitragen. Krisenmanagement kann in vier Phasen unterteilt werden:

- Frühwarnung,
- Verhütung gewaltsamer Konflikte bzw. von Kriegen,
- Stabilisierung militärischer Konflikte durch Schadensbegrenzung, Deeskalation und die Herbeiführung eines Waffenstillstands und
- Stabilisierung nach einem Konflikt durch die Konsolidierung eines Waffenstillstands mittels Abrüstung und deren Verifikation.

Grundsätzlich können Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) die Kommunikation verbessern, die Transparenz und Vorhersehbarkeit erhöhen und Spannungen entschärfen und damit Unklarheiten in allen vier Phasen des Krisenmanagements reduzieren – allerdings nur unter der Bedingung, dass alle Beteiligten eine gemeinsame politische Lösung eines militärischen Konflikts unterstützen.

In der Frühwarnphase kann Rüstungskontrolle frühzeitig zusätzliche Indikatoren zur Verfügung stellen, die die Transparenz und die Vorhersehbarkeit hinsichtlich einer möglichen Anwendung militärischer Mittel selbst dann erhöhen, wenn ein Krieg nicht verhindert werden kann.⁴ Je nach Lage der Dinge kann der Grad der Nichteinhaltung und Nichtimplementierung eines oder mehrerer der drei bestehenden Rüstungskontrollregime als Frühwarnindikator für einen drohenden militärischen Konflikt dienen.

Diese zusätzlichen Indikatoren können dazu beitragen, die Anwendung militärischer Gewalt zu verhindern, und sind unverzichtbare Instrumente in der zweiten Phase der Kriegsverhütung in einer Krisensituation. Hier stellen Rüstungskontrolle und VSBM zusätzliche Kommunikationskanäle zwischen potenziellen Gegnern zur Verfügung.

Die größte Skepsis gegenüber dem Nutzen von Rüstungskontrolle betrifft die dritte Phase, in der Gewalt und die Anwendung militärischer Mittel Bestand-

3 Vertrag über den Offenen Himmel, S. 1, unter: <http://www.osce.org/library/14127>.

4 Ich danke Wolfgang Richter für die Klärung dieses Punktes.

teil des Konflikts werden. Viele Beobachter sagen, Rüstungskontrolle sei in dieser Phase nicht mehr möglich, da das Leben der Inspektoren in Kampfgebieten in Gefahr wäre und die Normen, Beschränkungen, Regeln und Verfahren eines Rüstungskontrollregimes von den Konfliktparteien nicht mehr beachtet würden, insbesondere dann, wenn nichtstaatliche Akteure beteiligt sind.⁵ Rüstungskontrolle scheint in einem hochkonfrontativen politisch-militärischen Umfeld nicht länger möglich.

Andererseits könnte abhängig vom Verlauf eines gewaltsamen Konflikts und vom politischen Willen der Konfliktparteien ein Interesse daran bestehen, den Schaden zu begrenzen und eine Eskalation zu verhindern; schließlich muss die Gewalt irgendwann enden und sie kann nicht beendet werden ohne irgendeine Form von informellen oder offiziellen Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen werden in der Regel nicht von bestehenden Regimen zu Verfügung gestellt, sondern entstammen Vereinbarungen, die für eine konkrete Krisensituation konzipiert wurden und auf die beteiligten Parteien sowie die eingesetzten militärischen Mittel und Strukturen zugeschnitten sind.⁶ Anders als bei bereits vorhandenen Regimen besteht bei diesen Maßnahmen auch eine größere Chance, nichtstaatliche Akteure einzubinden. Beispiele hierfür sind die Entsendung der Sonderbeobachtermission in die Ukraine (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM) durch den Ständigen Rat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)⁷ und die Aushandlung der Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen für die Ostukraine.

In der Phase der Stabilisierung nach einem Konflikt gehört zu den Maßnahmen zur Unterstützung von Waffenstillstands- und Abrüstungsbemühungen stets auch ein Rüstungskontrollabkommen. Rüstungskontrolle kann also zu drei der vier Phasen des Krisenmanagements einen Beitrag leisten. Welche Rolle sie in der Phase der Kampfhandlungen spielt, hängt zumeist von konkreten politischen Initiativen zur Schadensbegrenzung, zur Deeskalation und zur Beendigung militärischer Gewalt ab.

Erfahrungen mit Rüstungskontrollregimen in früheren Krisensituationen

Der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten in Kapitel III (Verminderung der Risiken) des Wiener Dokuments wurde erstmals 1991 von Österreich und Italien aus Sorge über die Entsendung von Streitkräften der Sozialistischen Föderation

5 Vgl. Hans-Jürgen Hugenschmidt, Rüstungskontrolle – ein Beitrag zum Krisenmanagement, in: Götz Neuneck/Christian Mölling, (Hrsg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S. 72-88, hier: S. 80 und S. 83-84.

6 Ich danke Andrei Zagorski für seine Hilfe bei der Entwicklung dieses Gedankengangs.

7 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>.

tiven Republik Jugoslawien nach Slowenien in die Nähe ihrer Grenzen aktiviert.⁸ Jugoslawiens Antwort auf das Erklärungsersuchen war jedoch wenig hilfreich, da es die Feindseligkeiten als innerstaatlichen Konflikt bewertete und daher nur wenig anbot, was die Sicherheitsbedenken ihrer Nachbarn hätte zerstreuen können. Bis zum Krieg in Georgien im Jahr 2008 wurde der Mechanismus siebenmal in Anspruch genommen, dies jedoch zumeist nicht zur Zufriedenheit der ersuchenden Parteien.

Nach dem Friedensabkommen von Dayton aus dem Jahr 1995 konnten das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina sowie das Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina durch zusätzliche Kommunikationskanäle, militärische Transparenz, Vorhersehbarkeit und Abrüstung in dem Gebiet erfolgreich zur Stabilisierung nach dem Konflikt beitragen. Allerdings waren beide Übereinkommen erzwungen worden und beruhten nicht auf freiwilligem politischem Willen.

1999 nutzten Russland und Belarus in enger Abstimmung Inspektionen im Rahmen des KSE-Vertrags und des WD zur Überprüfung der militärischen Vorbereitungen der NATO-Länder im Vorfeld des Kosovo-Krieges. Die NATO-Länder ließen dies als eine Art „vertrauensbildende Maßnahme“ zu, obgleich die US-Streitkräfte zunächst fürchteten, dass dies ihren operativen Handlungsspielraum einschränken könnte. Im Jahr 2000 lud Russland während des zweiten Tschetschenienkrieges zu einer Inspektion im Rahmen des WD unter russischem Militärschutz nach Grosny ein. Die Kritik des Westens, Russland habe das Kaukasusgebiet seit 1996 einseitig von Inspektionen ausgeschlossen, wurde daraufhin etwas leiser. 2001 und 2002, nach dem Ende des zweiten Tschetschenienkrieges, überprüften die westlichen Länder in enger Abstimmung mithilfe des Verifikationsmechanismus des KSE-Vertrags, ob Russland seine KSE-Flankenobergrenzen nun wieder einhielt.⁹ Vor dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 ergaben ein Beobachtungsflug im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel im April sowie eine KSE-Inspektion im Juni in Georgien Hinweise auf ungewöhnliche militärische Vorbereitungen, die jedoch nicht ernst genommen wurden. Im Juli 2008 arrangierte eine OSZE-Mission nach einem Zwischenfall zwischen Georgien und Südossetien einen Gefangenenaustausch und konnte die Spannungen vorübergehend reduzieren. Letztendlich waren diese Bemühungen jedoch erfolglos.

8 Vgl. Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, a.a.O. (Anm. 1), S. 7-8. Der Mechanismus wurde 1991 und 1992 während der Jugoslawienkrise insgesamt dreimal von Österreich/Italien, Ungarn und Jugoslawien, einmal 1999 von Belarus während des Kosovo-Krieges und dreimal im Jahr 2008 von Georgien und Russland im Vorfeld des Krieges in Georgien aktiviert.

9 Im Gegensatz zu der Erklärung von Ministerpräsident Wladimir Putin vom 1. November 1999 stellte Russland keine zusätzlichen Informationen über seine Streitkräfte in der Flankenregion zur Verfügung und gestattete auch keine zusätzlichen Inspektionsquoten, die die Überprüfung seiner Angaben ermöglicht hätten.

Diese Erfahrungen zeigen, dass die bestehenden Regime eher wenig Einfluss auf das Krisenmanagement hatten und die Anwendung militärischer Mittel in keinem einzigen Fall verhindern konnten. Sie konnten lediglich partielles und zeitlich begrenztes Vertrauen zwischen den Konfliktparteien aufbauen und Spannungen nur vorübergehend reduzieren. Einzige Ausnahme ist das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle.¹⁰ Mit seiner Hilfe konnten die Beziehungen zwischen Kroatien, Serbien und Bosnien und Herzegowina in der Phase nach dem Konflikt in militärischer Hinsicht erfolgreich stabilisiert werden. Viele dieser bewaffneten Konflikte begannen ursprünglich als innerstaatliche Konflikte, an denen nichtstaatliche Akteure wesentlich beteiligt waren. In solchen Fällen sind zwischenstaatliche Rüstungskontrollmaßnahme und VSBM in der Regel nur schwer anwendbar.

Aktuelle Erfahrungen in der Ukrainekrise

In jüngerer Zeit hat der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine erneut die Chance geboten, Rüstungskontrolle und VSBM als Instrumente zur Erhöhung von Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie zum Abbau von Spannungen zu nutzen, bislang auch diesmal mit gemischten Ergebnissen.

Einige gute Nachrichten

Alle europäischen Rüstungskontrollregime funktionierten während der Krise außerhalb der Gebiete alter und neuer ungelöster Territorialkonflikte auch weiterhin. Dass den Teilnehmern einer Inspektionsreise nach Kapitel III (Besuche zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten) des Wiener Dokuments 2011, die am 5. März begonnen hatte, der Zugang zur Halbinsel Krim von irregulären bewaffneten Kräften verwehrt wurde, war ein Frühwarnsignal dafür, dass in dem betreffenden Gebiet etwas falsch gelaufen war.¹¹ Die Ukraine bot freiwillig zusätzliche – von den Teilnehmern zu finanzierende – Inspektionen gemäß dem KSE-Vertrag und dem WD (Kapitel III und X) an, um so die Transparenz zu erhöhen und Kiew's Souveränität zu stärken. Bis zu den Präsidentschaftswahlen im Mai 2014 nutzten westliche Länder diese Instrumente als politische Mittel zur Stärkung der Souveränität

10 Erwähnt werden sollte allerdings auch, dass nach Abschluss des Friedensabkommens von Dayton drei Beobachtungsflüge, angelehnt an den Vertrag über den Offenen Himmel, über Bosnien und Herzegowina durchgeführt wurden, um die militärische Stabilisierung in der Phase nach dem Konflikt zu unterstützen: Im Juni 1997 überflogen Beobachter der drei betroffenen Entitäten gemeinsam das Territorium mit einem ungarischen Flugzeug, im August desselben Jahres ein zweites Mal mit dem deutschen OH-Flugzeug; im Juli 1998 erfolgte ein dritter Beobachtungsflug mit einem russischen Flugzeug. Vgl. Hugen-schmidt, a.a.O. (Anm. 5), S. 85.

11 Vgl. ausführlicher hierzu Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE response to the crisis in and around Ukraine (as of 1 June 2015), S. 7-8, unter: <http://www.osce.org/home/125575>.

und territorialen Integrität der Ukraine. Die Inspektionen gemäß dem WD deuteten ferner darauf hin, dass sich größere russische Militärmanöver, die außerhalb des Konfliktgebiets parallel durchgeführt wurden, nicht gegen andere Länder richteten. Der Vertrag über den Offenen Himmel, der 42 Beobachtungsflüge über russischem und zwölf über ukrainischem Hoheitsgebiet pro Jahr erlaubt, wurde ebenfalls dazu genutzt, die militärische Transparenz bis zu einem gewissen Grad zu erhöhen. Russland akzeptierte im März 2014 auf freiwilliger Basis einen zusätzlichen vorab bezahlten Beobachtungsflug der Ukraine gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel, war jedoch nach der Suspendierung des NATO-Russland-Rats im April 2014 nicht länger bereit, solche Maßnahmen zuzulassen.

Einige schlechte Nachrichten

Der Beitrag des Wiener Dokuments zur Frühwarnung und zur militärischen Konfliktverhütung war begrenzt, weil die Schwellen für die Ankündigung und die Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten gemäß dem WD sich noch immer an den militärischen Dispositiven des Kalten Krieges orientieren und nicht an den heutigen militärischen Strukturen.¹² Sie sind daher zu hoch, um genügend Frühwarnindikatoren in der Anfangsphase eines Konflikts zu geben, und die Zahl der Verifikations- und Überprüfungsmaßnahmen, die pro Jahr und Land gestattet sind, ist zu niedrig, um in einem militärischen Langzeitkonflikt für genügend Transparenz zu sorgen. Das Wiener Dokument erlaubt lediglich drei Inspektionen militärischer Aktivitäten pro Jahr und Land plus zwei zusätzliche Überprüfungsbesuche in Russland und in der Ukraine. Aber selbst wenn militärische Aktivitäten die Schwellen für die Ankündigung und Beobachtung erreichen, können diese leicht durch die missbräuchliche Anwendung der Regel der „einheitlichen Führung“ umgangen werden: Militärische Aktivitäten müssen nur angekündigt und dürfen nur beobachtet werden, wenn sie die Schwellen unter einheitlicher Führung erreichen. In vielen Staaten ist es gängige Praxis, an solchen Aktivitäten beteiligte größere Einheiten verschiedenen Kommandos zu unterstellen, sodass sie unterhalb der Schwellen bleiben. Darüber hinaus mag die erlaubte Zahl von vier Inspektoren in Friedenszeiten ausreichen, in Krisensituationen ist sie jedoch zu niedrig. Und schließlich werden Spannungen nicht abgebaut, wenn die auf das Ersuchen eines aufgrund ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten be-

12 Die Ankündigungsschwellen (auf Divisionsebene) sind: 9.000 Mann, einschließlich Unterstützungstruppen, 250 Kampfpanzer, 250 Artilleriegeschütze oder 500 gepanzerte Kampffahrzeuge; 200 geflogene Einsätze; Einsatz von 3.000 Mann in einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirmlandung. Die Schwellen für die Beobachtung (auf Korpsebene) sind: 13.000 Mann, einschließlich Unterstützungstruppen, 300 Kampfpanzer, 500 gepanzerte Kampffahrzeuge oder 250 Artilleriegeschütze; Einsatz von 3.500 Mann in einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirmlandung. Vgl. Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 2), S. 23 und 27.

sorgten Staates antwortende Partei nicht bereit ist, an Treffen teilzunehmen, die zur Klärung dieser Aktivitäten einberufen werden.

KSE-Inspektionen konnten während der aktuellen Krise nur auf ukrainischem Hoheitsgebiet durchgeführt werden, da Russland die Implementierung des KSE-Vertrags im Dezember 2007 ausgesetzt hatte. Das KSE-Regime konnte daher nicht zur Frühwarnung oder für Transparenzmaßnahmen im Zusammenhang mit russischen Streitkräften, die nahe der Grenze zur Ostukraine operierten, genutzt werden. Wäre der angepasste KSE-Vertrag von allen Vertragsparteien ratifiziert worden und somit in Kraft getreten, wären weitere 30 Inspektionen pro Jahr auf russischem Hoheitsgebiet möglich gewesen. Leider ist Kiew seit März 2014 nicht mehr allen seinen KSE-Verpflichtungen nachgekommen.¹³ Das hat das ohnehin veraltete KSE-Regime weiter geschwächt. Kurz nachdem die Ukraine im April 2014 ihre Offensive gegen die separatistischen Kräfte in der Ostukraine gestartet hatte, stoppten die Separatisten alle regulären internationalen Verifikationsmaßnahmen in dem Gebiet, indem sie ein von Deutschland geführtes WD-Inspektionsteam zusammen mit dessen ukrainischer Eskorte als Geiseln nahmen und vom 26. April bis zum 3. Mai in ihrer Gewalt hielten. Die Separatisten befürchteten, dass die Verifikationsmaßnahmen nach dem Ausbruch der Kämpfe dazu benutzt würden, ihre Truppen auszukundschaften. Darüber hinaus war die Halbinsel Krim seit ihrer Annexion im März 2014 aufgrund ihres ungeklärten Status vollständig von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM ausgeschlossen.

Auch Beobachtungsflüge gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel sind nicht besonders gut dafür geeignet, Transparenz und Vorhersehbarkeit in Krisensituationen zu erhöhen. Beobachtungsflüge, die auf parallel versetzten Flugstreifen über Gebieten durchgeführt werden, die militärische Besorgnisse auslösen, sind derzeit nicht erlaubt. Zudem beruht der für die Auswertung und Interpretation der bei dem Flug aufgenommenen Bilder vorgesehene Zeitrahmen auf den Erfordernissen in Friedenszeiten und reicht für die sich rasch ändernde Lage in einer Krise nicht aus.¹⁴ Darüber hinaus hat der Abschuss des malaysischen zivilen Passagierflugzeugs (Flug MH17) die hohen Risiken, die mit Beobachtungsflügen über einem akuten Konfliktgebiet einhergehen, sehr deutlich gezeigt.

13 Die Ukraine hat im März 2014 die regelmäßige Notifikation über militärische Veränderungen eingestellt. Der Informationsaustausch enthielt Ende 2014 (für das Jahr 2015) größtenteils die Zahlen des Vorjahres. Für dieses Verhalten könnte es mehrere Gründe geben: Kiew wollte demonstrieren, dass die Halbinsel Krim sowie die Regionen Luhansk und Donezk noch immer zur Ukraine gehören, gleichzeitig aber vermeiden, dass die russischen Streitkräfte und die separatistischen Kräfte weitere Informationen über die aktuelle Stärke der ukrainischen Streitkräfte und ihre Umstrukturierung erhalten. Ein anderer Grund könnte sein, dass die Ukraine derzeit nicht in der Lage ist, aktuelle Zahlen vorzulegen.

14 In der Regel dauert es bis zu drei Wochen, die während eines Beobachtungsflugs gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel aufgenommenen Bilder auszuwerten und zu beurteilen.

Angesichts wachsender Spannungen haben beide Seiten einige Inspektionen dazu missbraucht, einseitige politische Erklärungen zu ihrem eigenen Vorteil abzugeben. Ein solcher Missbrauch kann das Ansehen und die Seriosität von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM untergraben.¹⁵ Es muss daher nicht nur über zukünftige Verbesserungen der Mittel gesprochen werden, sondern auch über neue Verfahren und Regelungen, die das Risiko eines möglichen Missbrauchs in zukünftigen Krisen senken.

Die Einrichtung der SMM im März 2014 hat dennoch nicht nur dazu beigetragen, die Kommunikation zwischen den Gegnern aufrechtzuerhalten und zusätzliche Transparenz in dem Gebiet herzustellen, sondern war ebenso hilfreich bei der Schadensbegrenzung und der Eskalationskontrolle.¹⁶ Die SMM hat so weit wie möglich versucht, die Erfüllung der aus den Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen hervorgehenden Verpflichtungen zu überprüfen (Einstellung der Kampfhandlungen, Weitergabe von Informationen über alle eingesetzten Truppen und deren Ausrüstung, Abzug schwerer Waffen hinter festgelegte Linien und deren Verwahrung in bestimmten Sammelräumen). Im Gegensatz zu üblichen Rüstungskontrollinspektionen werden die SMM-Beobachter nicht von ukrainischen Offiziellen begleitet. Als unparteiische Beobachter sind sie darauf bedacht, dass ihre Berichten keinerlei Informationen enthalten, die von den Konfliktparteien dazu genutzt werden könnten, sich militärische Vorteile im Konfliktgebiet zu verschaffen. Die SMM wäre prinzipiell dazu in der Lage, die Minsker Vereinbarungen zu verifizieren, vorausgesetzt, sie hätte ungehinderten Zugang zu allen Örtlichkeiten und verfügte über gut ausgebildete Experten, die für die Beobachtung erforderliche Ausrüstung und die notwendigen Informationen seitens der Konfliktparteien. Bislang jedoch hat die SMM keinen uneingeschränkten Zugang zu allen Örtlichkeiten und es fehlt ihr noch immer an gut ausgebildetem Personal, geeigneter Ausrüstung und den notwendigen Informationen seitens der Konfliktparteien. Es überrascht daher nicht, dass die SMM ihren Auftrag im Konfliktgebiet bisher nur teilweise erfüllen können. Sollte sich der Waffenstillstand als stabil erweisen, stellt sich die Frage, inwieweit reguläre Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM in der Ostukraine wieder aufgenommen werden können und inwieweit sie zu einer Stabilisierung nach dem Konflikt werden beitragen können.

Eine weitere Folge der Krise ist, dass die Spannungen, das Misstrauen und die Konfrontation zwischen den NATO-Staaten und Russland zugenommen

15 Vgl. z.B. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, 771. Plenarsitzung des Forums, FSC.JOUR/777, 19. November 2014, Annex 1, unter: <http://www.osce.org/fsc/128251>.

16 Vgl. hierzu ausführlich Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine, im vorliegenden Band, S. 253-266; ders., Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

haben. Beide Seiten haben dementsprechend Umfang und Häufigkeit ihrer militärischen Aktivitäten ausgeweitet. Dies wiederum hat die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Stabilität weiter reduziert, nicht zuletzt aufgrund der oben beschriebenen Schwächen der Inspektionen gemäß dem Wiener Dokument. Russland scheint mit Alarmübungen außerhalb militärischer Standorte militärische Stärke demonstrieren zu wollen und ruft damit übertriebene westliche Bedrohungsperzeptionen hervor, während die USA ihrerseits Manöver durchführen, die die Unterlegenheit Russlands zeigen sollen und damit übertriebene Bedrohungsperzeptionen in Russland hervorrufen.¹⁷ So werden Fehlwahrnehmungen gefördert und es entsteht ein Teufelskreis aus wachsendem Misstrauen und zunehmender Konfrontation. Umso dringender ist es daher erforderlich, die mit dem WD zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu verbessern, um mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit hinsichtlich solcher militärischer Aktivitäten herzustellen – zum Wohle von Sicherheit und Stabilität in Europa.

Was kann getan werden?

Verbesserungen sind offensichtlich in vier wichtigen Bereichen notwendig. Erstens müssen die Möglichkeiten der SMM-Beobachter, den Waffenstillstand zu überprüfen, verbessert werden. Dazu sind der uneingeschränkte Zugang zu allen relevanten Gebieten, eine bessere Ausrüstung und mehr Experten sowie alle notwendigen Informationen seitens der Konfliktparteien über ihre Truppen und deren Dislozierung erforderlich.¹⁸ Voraussetzung für weitere Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM ist eine dauerhafte Waffenruhe. Zweitens sollte es Vorrang haben, die Transparenz hinsichtlich militärischer Aktivitäten außerhalb von militärischen Standorten und der Konzentration von Bodentruppen in der Nähe von Grenzen zu erhöhen, indem z.B. die Kommunikation, Frühwarnindikatoren und die Transparenz in Krisensituationen verbessert bzw. der Abbau von Spannungen und die Herstellung von Transparenz zwischen den NATO-Ländern und Russland in den Mittelpunkt gerückt werden. Ein umfassenderer Ansatz wäre zu komplex und zu zeitaufwändig. Als zusätzliche institutionelle Maßnahme könnte drittens entweder dem OSZE-Generalsekretär oder dem Amtierenden Vorsitzenden das Recht

17 Vgl. Thomas Frear/Ian Kearns/Lukasz Kulesa, *Preparing for the Worst: Are Russian and NATO Military Exercises Making War in Europe More Likely?*, ELN Policy Brief, August 2015.

18 Am 12. März 2015 hat der Ständige Rat das Mandat der Mission bis zum 31. März 2016 verlängert und ihre Personalstärke von 500 auf 1.000 verdoppelt. Aber selbst diese Erhöhung reicht nicht aus, solange die Kämpfe anhalten. Vgl. *Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE Chief Monitor in Ukraine welcomes the extension to the Special Monitoring Mission's mandate, Kiev, 13. März 2015*, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/145001>. Die Mitglieder der SMM werden inzwischen auch besser geschult und erhalten ein Handbuch zur besseren Identifizierung der wichtigsten Waffensysteme der Konfliktparteien.

eingräumt werden, in Fällen, in denen Spannungen zwischen oder innerhalb von Staaten zur Anwendung von Gewalt führen könnten, eigenständig und in Kooperation mit den potenziellen Konfliktparteien Erkundungsmissionen zu entsenden. Dies würde die Kommunikation, Frühwarnung und Transparenz verbessern und könnte zur Gewaltprävention beitragen. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob die OSZE-Teilnehmerstaaten eine solche institutionelle Stärkung der OSZE unterstützen würden. Viertens wäre es erforderlich, komplexere Maßnahmen zur Frühwarnung und zur Erhöhung der Transparenz in Krisensituationen im Rahmen eines neuen Abkommens über konventionelle Rüstungskontrolle und der Modernisierung des Wiener Dokuments auszuhandeln, was unter den derzeitigen Bedingungen jedoch eher ein längerfristiges Projekt zu sein scheint. Russland knüpft die Modernisierung des Wiener Dokuments derzeit an Parallelverhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle.

Im nächsten Jahr übernimmt Deutschland den OSZE-Vorsitz, im selben Jahr ist erstmals die Überarbeitung des Wiener Dokuments 2011 fällig.¹⁹ Das bietet die Gelegenheit zu testen, inwieweit erste Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation, der Frühwarnung und der Transparenz in Krisensituationen bzw. zum Abbau von Spannungen und größerer Transparenz zwischen den NATO-Ländern und Russland realisiert werden können. Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit in Krisensituationen sollten sich auf die Einrichtung eines neuen Mechanismus unter Kapitel III WD konzentrieren, der über die jährlichen Quoten hinaus gehende zusätzliche Inspektionen in Gebieten, die besondere Besorgnisse auslösen, erlaubt, falls der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit nicht zu einer entsprechenden Klärung führt oder versagt. Ein solcher Mechanismus sollte das Recht einschließen, weitere Inspektoren (und Unterstützungspersonal) in solche Gebiete zu entsenden und ihnen den Aufenthalt über einen längeren Zeitraum zu gewähren. Er sollte außerdem bei Bedarf Folgeinspektionen erlauben. Russland und die westlichen Staaten haben einen solchen Mechanismus bereits für die Aktualisierung des WD 2011 vorgeschlagen.²⁰ Missionen dieser Art könnten durch das Recht des Generalsekretärs oder des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ergänzt werden, in Kooperation mit dem oder den

19 Vgl. Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 2), S. 2, Absatz 6.

20 Russland schlug den Mechanismus einer „OSZE-Sonderinspektion“ am 27. Juli 2011 vor, westliche Staaten (u.a. die Niederlande) regten die Einrichtung eines Mechanismus an, der als „OSZE-Inspektion zur Klärung militärischer Aktivitäten, die Besorgnis auslösen“, bekannt wurde (vgl. FSC.DEL/127/11 bzw. FSC.AIAM/12/11/Rev.4). Der russische Vorschlag räumt Einzelstaaten insofern ein stärkeres Mitspracherecht ein, als die Aktivierung der vorgeschlagenen Maßnahme und die Ernennung des Inspektorenteams der Zustimmung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) bedürfen. Außerdem konnten laut dem russischen Vorschlag nur mehrere Staaten – und nicht ein einzelner, wie es derzeit der Fall ist – Besorgnisse hinsichtlich ihrer Sicherheit angesichts ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten äußern. Russland erhöhte die Bedingungen für die Aktivierung noch weiter, indem es größere militärische Aktivitäten an die Vorbereitung militärischer Offensivinsätze knüpfte. Es gibt noch weitere Unterschiede im Detail, beide Vorschläge lassen jedoch mehr Inspektoren und Folgeinspektionen zu.

betroffenen Staat(en) unabhängige Erkundungsmissionen zur weiteren Klärung der Lage durchzuführen (siehe oben).

Um Spannungen, Misstrauen und die Konfrontation zwischen Russland und den NATO-Staaten zu verringern und die militärische Transparenz zu erhöhen, sollten die Schwellen für die Ankündigung und die Beobachtung militärischer Aktivitäten im Wiener Dokument weiter gesenkt und an die aktuellen militärischen Dispositive angepasst werden; gleichzeitig sollten die jährlichen Inspektionsquoten signifikant erhöht werden.²¹ Die Schwellen sollten daher nicht nur für reguläre aktive Truppenteile und Unterstützungseinheiten gelten, sondern auch logistische Elemente und Elemente der Führung erfassen. Militärische Freiwilligenverbände, private Militär- und Sicherheitsunternehmen und paramilitärische Kräfte des Innenministeriums sollten ebenso mitgezählt werden, wenn sie an relevanten militärischen Aktivitäten beteiligt sind. Die Regel der „einheitlichen Führung“ für solche militärischen Aktivitäten sollte durch eine neue Regel ersetzt werden, die das Umgehungsrisiko vermindert. Die Schwellen für die Ankündigung militärischer Aktivitäten sollten bis auf eine Stärke zwischen Bataillons- und Brigade-/Regimentsebene, die Schwellen für die Beobachtung auf eine Ebene irgendwo zwischen Brigade-/Regimentsebene und der Größe einer Division abgesenkt werden. Sollen Verhandlungen in diese Richtung Erfolg haben, wäre es jedoch notwendig, dass Russland seine Prioritäten vorübergehend von konventioneller Rüstungskontrolle auf die Modernisierung des Wiener Dokuments verlagert. Die Bedingungen, die eine solche Verlagerung ermöglichen würden, müssen geklärt werden. Die Kämpfe in der Ukraine müssen dafür allerdings dauerhaft gestoppt und die westlichen Sanktionen weitgehend aufgehoben werden.

21 Vgl. Wolfgang Richter, Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt, SWP-Aktuell 2014/A 59, September 2014, S. 3-4.

Die unterschiedlichen Funktionen der OSZE bei der Bewältigung der Ukraine-/Krimkrisen von 1992-1996 und 2014-2015

Einführung

Die 2014 in der Ukraine ausgebrochene Krise zog einen Regierungswechsel in Kiew, das Einrücken Russlands in die zuvor autonome ukrainische Region Krim, deren Aufnahme in die Russische Föderation sowie schließlich den Ausbruch von Gewalt durch Rebellen in der Ostukraine, die ebenfalls die Abtrennung vom ukrainischen Staat und eine engere Anbindung an Russland anstrebten, nach sich. Diese Vorgänge wurden weitgehend als im postsowjetischen Raum neuartige und unerwartete Ereignisse betrachtet. Eine ganz ähnliche Krise trug sich jedoch unmittelbar nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 zu. Diese Krise konnte nach ausgedehnten Verhandlungen, die von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, so der Name der OSZE vor 1995) geleitet wurden, friedlich beigelegt werden. Die russische Regierung erklärte sich bereit, im Gegenzug zu dem Beschluss der Ukraine, auf die noch aus der Sowjetzeit auf ihrem Gebiet befindlichen Nuklearwaffen zu verzichten und dem Atomwaffensperrvertrag als Nichtnuklearwaffenstaat beizutreten, die territoriale Integrität der Ukraine, einschließlich der Krim, anzuerkennen. Darüber hinaus stimmten die Regierungen der Ukraine und der Krim ihre Verfassungen aufeinander ab, um so der Krim eine weitreichende Autonomie innerhalb der Ukraine zu gewährleisten, während Russland gleichzeitig den Status der Krim als integraler Bestandteil der Ukraine akzeptierte. Diese friedliche Einigung stellte einen bedeutenden Erfolg der präventiven Diplomatie in der Zeit nach dem Kalten Krieg dar.¹ Nach fast 20 Jahre währenden relativ friedlichen Beziehungen zerbrach diese Übereinkunft Anfang 2014. Zwar engagierte sich die OSZE erneut als vorrangiger internationaler Akteur in der Krise, schaltete sich jedoch erst ein, als diese bereits eskaliert war, und spielte dabei in erster Linie eine beobachtende, nicht aber eine friedensstiftende Rolle.

Diese beiden einander ähnelnden Krisen, an denen im Wesentlichen dieselben Akteure beteiligt waren (wenngleich die entscheidenden politischen Positionen mit anderen Personen besetzt waren) und die im Abstand von beinahe zwei Jahrzehnten stattfanden, bieten die Gelegenheit zu untersuchen,

1 Vgl. P. Terrence Hopmann, *Disintegrating States: Separating Without Violence*, in I. William Zartman, *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation*, Lanham, Maryland, 2001, S. 113-164.

worin sich das jeweilige Krisenmanagement und dessen Ergebnisse unterscheiden.

Der Krim-Konflikt 1992-1996

Ursprünge des Krim-Konflikts

Im Mittelalter war die Ukraine ein Feudalstaat, der zu verschiedenen Zeiten unter polnischen, tatarischen, osmanischen und russischen Einfluss geriet. 1654 erkannten ihre Führer die Oberherrschaft des russischen Zaren an, und das Land wurde schrittweise in das Russische Reich eingegliedert. Nach dem Ersten Weltkrieg und der Russischen Revolution wurde die Ukraine 1919 als Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik (USSR) Teil der Sowjetunion und blieb bis zu deren Auflösung und der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Dezember 1991 eine der 15 Unionsrepubliken der UdSSR. Die internationale Gemeinschaft erkannte die Unabhängigkeit aller 15 Unionsrepubliken, die innerhalb der UdSSR die höchste territoriale Verwaltungseinheit unterhalb der Unionsebene gebildet hatten, an und Anfang 1992 wurden alle 15 Länder in ihren Grenzen aus Sowjetzeiten in die KSZE aufgenommen. In der Ukraine kam es umgehend zu Spannungen zwischen den westlichen Regionen, in denen der ukrainische Nationalismus besonders stark ausgeprägt war, und den östlichen Regionen, vor allem im industrialisierten Donezbecken nahe der Grenze zur Russischen Föderation, in dem sich die wirtschaftliche Einbindung in die Sowjetunion stärker bemerkbar machte und die russische Sprache und Kultur besonders weit verbreitet waren. Bereits 1993 brachen aufgrund der sich verschlechternden Wirtschaftslage Arbeiterproteste in der im Osten des Landes gelegenen Industriestadt Donezk aus.

Zu den größten Spannungen kam es jedoch auf der Krim, die 1783 von Russland unter Katharina der Großen erobert worden war. Damit wurde eine lange Phase der Herrschaft des Osmanischen Reiches über die Krim beendet. Sie war die Heimat der Krimtataren, eines turksprachigen und überwiegend muslimischen Volkes. Die Krimtataren wurden 1944 von Stalin wegen angeblicher Kollaboration mit den nationalsozialistischen Besatzern der Krim nach Zentralasien deportiert. Heute beanspruchen die Tataren für sich den Status eines „indigenen Volkes“ der Krim. Die Krim blieb Teil der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) innerhalb der Sowjetunion, bis Nikita Chruschtschow sie 1954 anlässlich des 300. Jubiläums der Eingliederung der Ukraine in das Russische Reich der Ukraine zuschlug. Die Krim behielt danach den Status einer Oblast, nun jedoch innerhalb der USSR. Diese Übertragung von einer Unionsrepublik an eine andere hatte damals keine nennenswerten Auswirkungen auf die Einwohner.

Als der Zerfall der Sowjetunion bereits unabwendbar schien, wurde im Januar 1991 auf der Krim ein Referendum abgehalten, bei dem 93 Prozent der Wähler für die Bildung einer Autonomen Republik innerhalb der Sowjetunion und außerhalb der Ukraine stimmten. Als die Sowjetunion aufgelöst wurde, fand sich die Oblast Krim, deren Bevölkerung zu rund 70 Prozent aus ethnischen Russen bestand, plötzlich innerhalb der Jurisdiktion einer unabhängigen und souveränen Ukraine wieder. Die Russen, die sich mit der mächtigen Bevölkerungsmehrheit der früheren Sowjetunion identifizierten, wurden zu einer Minderheit innerhalb eines neuen Staates, mit dem sie sich kaum oder gar nicht identifizieren konnten.

Die Krise zwischen der seit Kurzem unabhängigen Ukraine und der Krim spitzte sich rasch zu. Im Frühjahr 1992 begann sich eine Bürgerbewegung aus ethnischen Russen zu formieren, die sich gegen den Status der Krim als Teil einer unabhängigen Ukraine auflehnten. Mit einer Resolution, nach der die Übergabe der Krim an die Ukraine im Jahr 1954 nicht rechtskräftig war, goss der russische Oberste Sowjet zusätzlich Öl ins Feuer. Zunächst erklärte sich die politische Führung der Ukraine dazu bereit, der Krim die vollständige politische Autonomie ohne territoriale Abspaltung sowie größere wirtschaftliche Rechte gegenüber der Regierung in Kiew zuzugestehen. Die Krim-Bewohner begannen jedoch, die Ukraine zu noch weitreichenderen Konzessionen zu drängen, was wiederum dazu führte, dass ukrainische Nationalisten ihrerseits darauf bestanden, dass die Krim als integraler Bestandteil der Ukraine anerkannt wurde. Im Mai 1992 verabschiedete die Krim eine Unabhängigkeitserklärung und eine Verfassung, in denen die Republik Krim zu einem souveränen Staat erklärt wurde. Für den August 1992 wurde ein Referendum zur Ratifizierung der Unabhängigkeitserklärung anberaumt. Der Oberste Rat der Krim beabsichtigte, die Einzelheiten des Vertrags mit der Ukraine auf gleichberechtigter Ebene zu verhandeln. Die ukrainische *Werchowna Rada* (Parlament) erklärte die Unabhängigkeitserklärung der Krim jedoch für ungültig. Anschließend verabschiedete die *Werchowna Rada* ein neues Gesetz, das die Machtverteilung zwischen der Ukraine und der Krim festlegte. Im Gegenzug erklärten sich die Führer der Krim bereit, das Unabhängigkeitsreferendum abzusagen. Dieser Modus Vivendi beendete zwar die unmittelbare Krise, löste jedoch nicht die ihr zugrunde liegenden Probleme.

Der Streit zwischen Russland und der Ukraine über den Status der Schwarzmeerflotte, die in der Hafenstadt Sewastopol stationiert war, verkomplizierte die Lage auf der Krim weiter. Nach der Auflösung der Sowjetunion beanspruchten sowohl Russland als auch die Ukraine die Flotte – den Stolz der früheren Sowjetmarine – für sich. Nach bilateralen Verhandlungen wurde die Flotte schließlich aufgeteilt, und die Ukraine „verkaufte“ einen Teil ihres Anteils an Russland im Gegenzug für den Erlass von Schulden, die die Ukraine hauptsächlich aufgrund von Energieimporten angehäuft hatte. Später pachtete Russland von der Ukraine einen Teil der Marinebasis für 50 Jahre für die Nutzung durch seine Flotte.

Die Situation verschärfte sich zusätzlich dadurch, dass Michail Gorbatschow 1989 rund 250.000 Krimtataren die Rückkehr in ihre ursprüngliche Heimat gestattet hatte. Den meisten von ihnen fiel es schwer, Arbeit und eine Unterkunft zu finden, was ihre friedliche Integration in die Gesellschaft der Krim erschwerte. Die Tataren forderten eine effektive gesellschaftliche Teilhabe durch die garantierte proportionale Vertretung in politischen Gremien, die Wiederbelebung ihrer Sprache und Kultur in der gesamten Region, das Recht auf historische Ländereien sowie eine funktionale Autonomie in Bereichen wie Bildung und Sozialwesen.²

Der ukrainische Präsident Leonid Krawtschuk ernannte im Januar 1993 einen Sonderbeauftragten für die Krim, der Verhandlungen auf der Basisebene führen sollte. Die russische Staatsduma verschärfte die Situation im Juli, indem sie die Krim zu einem Bestandteil der Russischen Föderation erklärte – ein Anspruch, den die Regierung von Präsident Boris Jelzin nie unterstützt hat. Schließlich wurde der Status der Krim als integraler Bestandteil der Ukraine in dem dreiseitigen Vertrag zwischen der Ukraine, Russland und den Vereinigten Staaten über die Beteiligung der Ukraine an strategischer Rüstungskontrolle, den Verzicht auf Nuklearwaffen und den Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag als Nichtnuklearwaffenstaat bestätigt.

Bei den Wahlen im Januar 1994 wurde der prorussische Nationalist und Führer des für die Vereinigung der Krim mit Russland eintretenden „Russischen Blocks“, Juri Meschkow, mit 73 Prozent der Stimmen zum ersten Präsidenten der Krim gewählt. Auf der Krim kursierten Berichte über einen möglichen Eingriff bewaffneter russischer Kosaken zur Absicherung des Wahlergebnisses. Meschkow ging unmittelbar nach seinem Amtsantritt auf Konfrontationskurs und das Parlament der Krim erklärte, die Krim sei nicht der ukrainischen Hoheitsgewalt unterstellt.³

Der Einsatz der KSZE/OSZE

Die KSZE wurde erstmals Ende 1993 auf der Krim aktiv. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) Max van der Stoel nahm Kontakt mit den ukrainischen Behörden bezüglich des Status ethnischer Russen in verschiedenen Teilen der Ukraine auf. Im Mai 1994 besuchte Botschafter van der Stoel Donezk in der Donbas-Region in der Ostukraine sowie Simferopol, die Hauptstadt der Krim. Anschließend sandte er ein Schreiben an den ukrainischen Außenminister Anatolij Slenko, in dem er eine Einigung empfahl, die „die Notwendigkeit, die territoriale Integrität der Ukraine zu bewahren, bestätigt, andererseits aber auch ein umfassendes Maßnahmenbündel zur Lösung diverser Probleme bei der Umsetzung der Formel von der substanziellen

2 Vgl. John Packer, *Autonomy Within the OSCE: The Case of Crimea*, in: Markku Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, Den Haag 1998, S. 295-316, hier: S. 315.

3 Vgl. Natalie Mychajlyszyn, *The OSCE in Crimea*, in: *Helsinki Monitor* 4/1998, S. 30-43, hier: S. 30-32.

Autonomie der Krim, insbesondere im Wirtschaftsbereich, enthält“.⁴ In seiner Antwort stimmte Slenko den meisten Vorschlägen von der Stoels zu, merkte jedoch an, der Beschluss des Parlaments der Krim verstoße gegen die ukrainische Verfassung. Er stellte unumwunden fest: „Dieser auf die unverantwortliche Politik der gegenwärtigen Führung der Krim zurückzuführende illegale Beschluss, der darauf abzielt, die verfassungsmäßige Ordnung der Ukraine und ihre territoriale Integrität zu untergraben, kann nur als ein offensichtlicher Versuch separatistischer Kräfte bezeichnet werden, die innere politische Stabilität der Ukraine zu sabotieren und Spannungen zwischen der Ukraine und Russland zu provozieren.“⁵

Die KSZE richtete unter anderem auf der Grundlage des Berichts des HKNM an den Ausschuss Hoher Beamter der KSZE vom August 1994 eine Langzeitmission in der Ukraine ein, deren besondere Aufmerksamkeit der Krim galt. Im November eröffnete die Mission ihr Hauptquartier in Kiew und ein Regionalbüro in Simferopol. Ihr Mandat umfasste: „[...] die] objektive Berichterstattung über alle Aspekte der Situation in der Autonomen Republik Krim (Ukraine) sowie die Einflussfaktoren und Bemühungen um eine Lösung der Probleme; [...] die] Unterstützung der Experten für Verfassungs- und Wirtschaftsfragen [...] um den Dialog zwischen der Zentralregierung und den Behörden der Krim über den autonomen Status der Republik Krim innerhalb der Ukraine zu fördern; [...] sowie die] Erstellung von Berichten über den Stand der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Autonomen Republik Krim (Ukraine) [...]“⁶ Das begrenzte Mandat erlaubte es der KSZE-Mission in der Ukraine lediglich, Verhandlungen zu erleichtern, nicht aber eine aktive Vermittlerrolle zu übernehmen oder andere Maßnahmen präventiver Diplomatie durchzuführen. Der Leiter der KSZE-Mission, der Schweizer Andreas Kohlschütter, warnte vor den Konsequenzen, falls sich externe Parteien in die Situation einmischen würden. Dabei dachte er wahrscheinlich an mögliche Aktionen politischer und militärischer Stellen in der Russischen Föderation zur Unterstützung der ethnisch russischen Gemeinde auf der Krim und in der Ostukraine. In diesem Sinne sprach er sich dafür aus, dass die KSZE den Dialog fördern und als Stimme der „Mäßigung und des Kompromisses im Entscheidungsprozess aller beteiligten Seiten“, die das Wesen „stiller und präventiver Diplomatie“ ausmache, wirken solle.⁷

Aufgrund der zunehmenden Spannungen zwischen der russischen Gemeinde auf der Krim und der Regierung in Kiew im Frühjahr 1995 wurde der HKNM

4 Schreiben von Botschafter Max van der Stoel an Außenminister Anatolij Slenko, Den Haag, 15. Mai 1994, OSCE Ref. Com no. 23 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Schreiben von Außenminister Anatolij Slenko an Botschafter Max van der Stoel, 7. Juni 1994, OSCE Ref. Com no. 23.

6 Mandat der KSZE-Mission für die Ukraine, in: KSZE, Ständiger Ausschuss, Journal Nr. 31, 25. August 1994, Anhang, S. 1.

7 Organization for Security and Co-operation in Europe, Secretariat, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien, 7. Oktober 1997, S. 10.

als „Mittelsmann“ engagiert. Er sollte den beteiligten Parteien dabei helfen, ihre Verfassungen miteinander in Einklang zu bringen. Der HKNM verfolgte hierzu einen innovativen Ansatz zur Konfliktlösung, der häufig als „Semi-nardiplomatie“ bezeichnet wird. Dabei nehmen politische Vertreter der Streitparteien sowie Experten aus anderen Teilnehmerstaaten an „Seminaren“ teil, um über mögliche Lösungen für einen Konflikt auf nichtkonfrontative Weise zu diskutieren.⁸ Botschafter van der Stoel organisierte eine Konferenz, die vom 11. bis 14. Mai 1995, kurz nachdem das Parlament der Krim verkündet hatte, ein Referendum über die Wiedereinführung der Verfassung von 1992 abhalten zu wollen, in Locarno stattfand. Im Ergebnis der Konferenz schlug der HKNM ein Vorgehen vor, das eine weitere Eskalation der Spannungen verhindern sollte. Er empfahl, dass die Behörden der Krim das Referendum absagen sollten, und regte an, über parallele Verfassungen für die Krim und die Ukraine zu verhandeln, die der Krim unwiderrufliche Autonomie in zahlreichen Schlüsselbereichen sowie das Recht garantieren, das ukrainische Verfassungsgericht anzurufen, wenn sie der Meinung war, dass die ukrainische Gesetzgebung ihre Autonomie verletze. Gleichzeitig sollten die Verfassungen den Status der Krim als Autonome Republik innerhalb des Staates Ukraine anerkennen. Er schlug außerdem vor, dass die Parlamente der Ukraine und der Krim „eine Schlichtungsstelle einrichten, deren Aufgabe darin besteht, Lösungsvorschläge für Streitigkeiten vorzulegen, die im Zuge des Dialogs über die entsprechende Gesetzgebung auftreten.“⁹ Diese Empfehlungen wurden in Kiew insgesamt gut aufgenommen, und die ukrainischen Behörden erkannten an, dass die Entscheidung der Behörden in Simferopol, das Referendum abzusagen, der „Beweis für einen gewissen Einfluss der in Locarno entwickelten Empfehlungen“ sei.¹⁰ Auf der Grundlage dieses Erfolges wurde im September 1995 in Jalta ein zweiter Runder Tisch veranstaltet, bei dem es in erster Linie um die Reintegration der auf die Krim zurückgekehrten Tataren ging.¹¹

In der Zwischenzeit stimmte die Führung der Krim den meisten Forderungen Kiews zu.¹² Die Krim-Separatisten wurden zwar von der russischen Duma unterstützt, erhielten jedoch nur wenig Rückhalt von der Regierung Präsident Jelzins. Infolge der nahezu vollständigen finanziellen Abhängigkeit der Krim von Kiew war die Aufrechterhaltung der Autonomie schwierig. Zudem hatte die ukrainische Zentralregierung die Kontrolle über die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere über die entsprechenden Stellen des Innenministeriums

8 Vgl. Emanuel Adler, Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model, in Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), Security Communities, Cambridge 1998, S. 119-160, hier: S. 138-142.

9 Schreiben von Botschafter Max van der Stoel an Außenminister Hennadij Udowenko, Den Haag, 15. Mai 1995, OSCE Reference no. HC/1/95.

10 Schreiben von Außenminister Hennadij Udowenko an Botschafter Max van der Stoel, Kiew, 30. Juni 1995, OSCE Reference no. HC/4/95.

11 Vgl. Foundation on Inter-ethnic Relations, The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention, Den Haag, 1997, S. 75-77.

12 Vgl. ebenda, S. 46-53.

der Krim. Die Führung der Krim akzeptierte die Empfehlungen des HKNM weitgehend. Am 1. November 1995 verabschiedete das Parlament der Krim eine neue Verfassung über deren Status als Autonome Republik, in die viele Empfehlungen der Konferenz von Locarno eingegangen waren. Anders als vom HKNM angeregt enthielt sie jedoch keine Garantie für eine politische Vertretung der Krimtataren.¹³ Die OSZE-Mission drängte die Regierung in Kiew auch, Projekte zur Wirtschaftsförderung auf der Krim einzurichten, um deren wirtschaftliches Potential zu nutzen. Die Mission schlug vor, eine regionale Entwicklungsbank zu gründen, deren Kapital sowohl von Kiew als auch von Simferopol kontrolliert wird, und gleichzeitig eine freie Wirtschaftszone einzurichten, um Investitionen anzulocken.

Die Verhandlungen zwischen den russischen Bewohnern der Krim und der Regierung in Kiew über den Status der Krim innerhalb der Ukraine zogen sich bis in das Jahr 1996. Die Krim versuchte durch die Verabschiedung ihrer neuen Verfassung größtmögliche Autonomie zu erlangen.¹⁴ Um die Lücken zwischen den beiden Verfassungen zu schließen, organisierte HKNM van der Stoel vom 14. bis 17. März 1996 einen dritten Runden Tisch im niederländischen Seebad Noordwijk. Hier brachte er Vertreter beider Parteien sowie internationale Experten zu Themen wie Verfassungsrecht und Wirtschaft zusammen. Die Konferenz zeigte, dass man sich bei den meisten wichtigen Themen einig war. Der HKNM drängte daher die ukrainische Regierung, die Verfassung der Autonomen Republik Krim ohne weitere Verzögerungen zu verabschieden. Er empfahl, Bereiche wie z.B. Verteidigung und Sicherheit sowie die Kontrolle über den Festlandsockel in der ausschließlichen Zuständigkeit der Zentralregierung zu belassen, viele andere Bereiche hingegen der Jurisdiktion der Krim zu unterstellen. Der HKNM drängte außerdem darauf, Streitigkeiten über Wirtschaftsfragen zur Beurteilung an externe Experten weiterzuleiten.¹⁵

Am 28. Juni 1996 verabschiedete die ukrainische *Werchowna Rada* eine neue Verfassung, die den Status der Krim als Autonome Republik innerhalb der Ukraine bestätigte. Die OSZE-Mission stellte fest, dass diese Verfassung generell den internationalen Standards zum Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten entsprach. Diese Einigung wurde weithin als das Ergebnis einer erfolgreichen „präventiven Diplomatie“ gelobt, die nicht nur potenzielle gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen der Krim und der Ukraine verhindert, sondern anscheinend auch die Spannungen zwischen Russland und der Ukraine gelöst habe. Die OSZE hatte somit bei der Verhütung einer Eskalation zu einem bewaffneten Konflikt zwischen den beiden größten post-sowjetischen Staaten, die schwerwiegende Konsequenzen für den Frieden nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hätte haben können, eine wichtige Rolle gespielt.

13 Vgl. Packer, a.a.O. (Anm. 2), S. 310.

14 Vgl. Tor Bukkvoll, *Ukraine and European Security*, London 1997, S. 53.

15 Vgl. Packer, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

Dennoch wurde damals keine detaillierte Vereinbarung über die Aufteilung der politischen Macht zwischen Kiew und Simferopol getroffen, und eine gewisse secessionistische Stimmung blieb bestehen. Differenzen gab es nach wie vor bei den Themen Staatsbürgerschaft und Sprache, die von Anfang an im Zentrum des Konflikts gestanden hatten. Nachdem die Spannungen nach der Lösung der verfassungsrechtlichen Fragen im Jahr 1996 abgenommen hatten, wurde die OSZE-Mission in der Ukraine 1999 zu einem kleinen „Projektbüro“ in Kiew herabgestuft und das Satellitenbüro in Simferopol wurde geschlossen. Auch wenn das Konfliktverhütungszentrum in Wien die Lage weiter beobachtete, galt die Situation weiterhin als friedlich gelöst, bis 2012 die ersten Frühwarnsignale abgegeben wurden. Für die Wiedereinrichtung einer größeren OSZE-Mission wurden sie jedoch als unzureichend erachtet. Die Lage wurde sogar für hinreichend stabil gehalten, um der Ukraine im Jahr 2013 den OSZE-Vorsitz zu übertragen, womit sie Teil der OSZE-Troika von 2012 bis 2014 wurde.

Die Krise in der Ukraine und auf der Krim im Jahr 2014

Fast ein Jahrzehnt lang blieb die Lage in der Ukraine relativ ruhig; gleichwohl hielten die Spannungen im Zusammenhang mit der Rolle der russischen Sprache und anderen damit verbundenen Fragen an. Sie teilten das Land im Wesentlichen in die überwiegend ukrainischsprachigen Regionen im Norden und Westen und die vorwiegend russischsprachigen Regionen im Süden und Osten. Die Spannungen nahmen 2004 mit den Präsidentschaftswahlen zu, bei denen Viktor Juschtschenko, der vor allem von der Westukraine unterstützt wurde, und Viktor Janukowitsch, der in erster Linie von den Bürgern in den östlichen Regionen unterstützt wurde, gegeneinander antraten. Janukowitsch wurde zunächst zum Sieger erklärt. Sein Sieg löste jedoch Massenproteste auf dem *Maidan Nesaleschnosti* (Unabhängigkeitsplatz) aus, die allgemein als „Orange Revolution“ bezeichnet werden. Wahlbeobachter des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) urteilten, dass die Wahlen nicht den internationalen Standards genügten. Der Oberste Gerichtshof der Ukraine erklärte daraufhin am 26. Dezember 2004 das Wahlergebnis für ungültig und setzte für Januar 2005 Neuwahlen an. Bei diesen Wahlen, die von den Beobachtern des BDIMR als im Allgemeinen „frei und fair“ beurteilt wurden, erhielt Juschtschenko 52 Prozent der Stimmen gegenüber Janukowitsch mit 44 Prozent und wurde zum Wahlsieger erklärt. Das bedeutete zwar den Sieg der „Orangen Revolution“, hatte aber auch zur Folge, dass in den prorussischen Regionen der Ruf nach einer Föderalisierung des Landes laut wurde. Zu einer erneuten Wende kam es 2010, als Janukowitsch und seine Partei der Regionen, nachdem sie sich von der Niederlage des Jahres 2005 erholt hatten, die Präsidentschaftswahl für sich entschieden. Angesichts der häufigen Regierungswechsel in der Ukraine seit der

Erlangung der Unabhängigkeit wird deutlich, dass es niemals eine wirkliche Regierung der „nationalen Einheit“ gegeben hat. Jede Regierung tendierte vielmehr dazu, der Region Vorrang zu geben, aus der sie die größte Unterstützung erhielt.

Die Spaltungen spitzten sich 2014 zu. Da die Ukraine nach wie vor mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatte, versuchte Janukowitsch, gleichzeitig mit Russland und der Europäischen Union (EU) engere Wirtschaftsbeziehungen einzugehen. So verhandelte er zunächst über ein Assoziierungsabkommen mit der EU, mit dem der Prozess der Integration der Ukraine in die EU angestoßen werden sollte. Die EU bot Kiew Fördergelder an, die davon abhingen, ob die Ukraine die für einen Beitritt erforderlichen Reformen umsetzte. Nachdem Janukowitsch diesen Bedingungen zunächst zugestimmt hatte, bezeichnete er sie später als übermäßig hart. Bei einem EU-Treffen in Vilnius im November 2013 weigerte er sich daher, das Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen. Stattdessen wandte er sich nunmehr Russland zu, das der Ukraine einen Kredit über 15 Milliarden US-Dollar sowie niedrigere Gaspreise anbot, ohne im Gegenzug konkrete Reformen zu verlangen. Dies führte erneut zu Demonstrationen auf dem Kiewer Maidan, an denen zumeist aus dem Westen der Ukraine stammende Aktivisten teilnahmen, die gegen Janukowitschs Regierung protestierten. Die Demonstrationen erreichten ihren Höhepunkt am 18. Februar 2014, als sich rund 20.000 Demonstranten dem Parlament näherten und eine neue Verfassung sowie einen Regierungswechsel forderten und über 80 Demonstranten bei Zusammenstößen mit der Polizei erschossen wurden.

Beide Parteien baten daraufhin die EU und Russland, als Vermittler tätig zu werden. Am 21. Februar unterschrieb Janukowitsch einen Kompromiss, der u.a. darin bestand, dem Parlament die Befugnisse zurückzugeben, die ihm zuvor aberkannt worden waren, und im Dezember 2014 vorgezogene Wahlen abzuhalten. Zwar unterzeichneten einige Oppositionelle die Übereinkunft, andere jedoch setzten ihre Proteste fort und forderten Janukowitschs Rücktritt. Am folgenden Tag wählte das Parlament Olexander Turtschinow zum Übergangspräsidenten, stimmte für die Amtsenthebung Janukowitschs und setzte für den 25. Mai Neuwahlen für das Amt des Präsidenten an. Janukowitsch verließ zum selben Zeitpunkt die Ukraine. Die russische Regierung verurteilte diesen Vorgang als illegalen Staatsstreich und behauptete, die neue Regierung in Kiew werde von „Faschisten“ und anderen nationalistischen Extremisten aus den westlichen Regionen des Landes beherrscht. Das ukrainische Parlament verschärfte das Problem, indem es Ukrainisch umgehend zur einzigen offiziellen Landessprache erklärte. Zwar legte der Übergangspräsident schnellstens sein Veto gegen diesen Schritt ein, der in den östlichen, russischsprachigen Regionen der Ukraine und auf der Krim jedoch bereits zu gewalttätigen Reaktionen geführt hatte.

Der russische Präsident Wladimir Putin befahl daraufhin großangelegte Manöver in Russland in der Nähe der Grenze zur Ukraine. Gleichzeitig besetzten

prorussische Milizen – die keine Abzeichen trugen, so dass ihre Nationalität nicht zu bestimmen war – Regierungsbüros, darunter auch das Parlament der Krim in Simferopol. Obwohl Russland behauptete, es handele es sich um lokale Selbstverteidigungsgruppen, brandmarkte die ukrainische Regierung die Vorgänge als „bewaffnete Invasion“. Am 1. März 2014 billigte die russische Duma einen Antrag Präsident Putins, russische Truppen in die Ukraine zu entsenden. Im Gegenzug aktivierte die Ukraine Kapitel III („Verminderung der Risiken“) des Wiener Dokuments 2011 der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und ersuchte das Konfliktverhütungszentrum der OSZE um die Entsendung von Vertretern „zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten“, die den Frieden und die Sicherheit bedrohen könnten. Als Reaktion darauf entsendeten 30 OSZE-Teilnehmerstaaten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter mit dem Mandat in die Ukraine, die militärische Lage zu beobachten. Die Beobachter wurden jedoch an Grenzkontrollpunkten aufgehalten und waren daher nicht in der Lage, die Besorgnisse über ungewöhnliche militärische Aktivitäten, die die territoriale Integrität der Ukraine bedrohten, zu zerstreuen. Darüber hinaus führten 25 Länder in der Ukraine 19 Verifikationsmaßnahmen gemäß dem Wiener Dokument 2011 durch, und zehn Länder führten insgesamt sechs Verifikationsmaßnahmen in der Russischen Föderation durch. Im Gegenzug ersuchte Russland ebenfalls gemäß den Bestimmungen des Wiener Dokuments um Konsultationen mit der Ukraine. Die Ergebnisse aller Inspektionen wurden bei drei Treffen des Forums für Sicherheitskooperation in Wien diskutiert. Die Bedingung, dass jegliche Beschlüsse einen Konsens innerhalb des Forums erfordern, verhinderte jedoch eine Einigung auf konkrete Maßnahmen als Reaktion auf die Eskalation militärischer Aktivitäten über internationale Grenzen hinweg, die klar gegen die grundlegenden Prinzipien des Helsinki-Dekalogs der Nichtanwendung von Gewalt zur Regelung von Streitfällen und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Teilnehmerstaaten verstießen.

Unmittelbar nachdem prorussische Kräfte die Kontrolle auf der Krim übernommen hatten, wurde für den 30. März ein Referendum über den zukünftigen Status der Halbinsel angesetzt. Kurz danach wurde das Referendum auf den 16. März vorgezogen, offensichtlich um vor Ort vollendete Tatsachen zu schaffen, bevor externe Akteure reagieren konnten. In dem Referendum, das von den Krimtataren und den meisten ethnischen Ukrainern boykottiert wurde, stimmten offiziellen Angaben zufolge (die von keinerlei internationalen Beobachtern verifiziert wurden) rund 97 Prozent der Krimbewohner für eine Abspaltung von der Ukraine und den Anschluss an die Russische Föderation. Nahezu umgehend unterzeichnete Präsident Putin ein Dokument, das die Eingliederung der Krim in die Russische Föderation besiegelte – ein Schritt, der nur von wenigen Staaten anerkannt wurde. In der Folge wurde Russland aus der Gruppe der Acht (G8) ausgeschlossen, ein Treffen der G8, das in Sotschi stattfinden sollte, wurde abgesagt. Die Vereinigten Staaten und

die Europäische Union verhängten gezielte Sanktionen gegen Personen aus Präsident Putins engerem Umfeld. Die EU unterzeichnete am 21. März das Assoziierungsabkommen mit der ukrainischen Regierung, das im Mittelpunkt des ursprünglichen Konflikts gestanden hatte. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 27. März eine Resolution, in der das Referendum vom 16. März für ungültig erklärt wurde. In der Zwischenzeit hatten prorussische Kräfte die ukrainischen Militäreinrichtungen übernommen, insbesondere die Hafenanlagen der ukrainischen Marine in Sewastopol. Am 29. März ordnete Übergangspräsident Turtshinow angesichts der überwältigenden prorussischen Militärpräsenz den Rückzug aller ukrainischen Streitkräfte von der Krim an.

Das Geschehen verlagerte sich anschließend in Regionen in der Süd- und Ostukraine, wo prorussische Aktivisten Regierungsgebäude in Donezk, Luhansk, Charkiw und anderen Städten besetzten. Sie forderten ein Referendum über größere Autonomie oder das Recht, sich mit Russland zu vereinigen. Der Ständige Rat der OSZE beschloss einstimmig (d.h. auch mit Russlands Stimme!), eine aus 100 internationalen Beobachtern bestehende Mission in die Ukraine zu entsenden, die die Ereignisse vor Ort beobachten und über sie berichten sollte. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit eingeräumt, die Zahl der Beobachter bis auf 500 zu erhöhen; diese Zahl wurde später auf ein Maximum von 1.000 angehoben. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine hatte das Mandat, unter Einhaltung der Grundsätze der Unparteilichkeit und Transparenz tätig zu werden, um über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten, als Reaktion auf konkrete und berichtete Vorfälle den Sachverhalt festzustellen, u.a. mit den Behörden, der Zivilgesellschaft und der örtlichen Bevölkerung Kontakt aufzunehmen sowie den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel eine Normalisierung der Lage zu fördern.¹⁶ Darüber hinaus wurde entschieden, 100 Langzeitbeobachter und 900 Kurzzeitbeobachter zur Beobachtung der vorgezogenen ukrainischen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai zu entsenden. Die SMM berichtete täglich über die eskalierenden Spannungen und Gewaltausbrüche in großen Teilen der Ukraine, vor allem in Regionen mit großen russischen Minderheiten. In Minsk wurden im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe nacheinander zwei Waffenstillstandsabkommen ausgehandelt. Das erste wurde am 5. September 2014 vereinbart, das zweite – auch unter dem Namen „Minsk II“ bekannt – wurde am 12. Februar 2015 unterzeichnet. Es forderte einen Waffenstillstand und den Abzug aller schweren Waffen aus der vereinbarten Sicherheitszone und beauftragte die SMM der OSZE mit der Überwachung und Überprüfung des Abzugs schwerer Waffen sowie mit der

16 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, S. 1-2, unter: <http://www.osce.org/de/pc/117407>.

Beobachtung des Abzugs aller ausländischen bewaffneten Formationen, militärischer Ausrüstung und bewaffneter Individuen.¹⁷

Auch wenn gegen Ende des Jahres 2014 kaum noch eine aktive Diplomatie im Zusammenhang mit der Krim betrieben wurde, brachte die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten, Astrid Thors aus Finnland, ihre große Sorge über den Status der Krimtataren und um die ukrainischsprachige Bevölkerung der Krim zum Ausdruck. Da sich die einzelnen HKNM bereits seit den frühen 1990er Jahren für harmonische Beziehungen zwischen den Ethnien in der Region eingesetzt hatten, befürchtete sie nun, dass die neue Mehrheit die Rechte schutzbedürftiger Minderheiten auf der Krim möglicherweise nicht hinreichend gewährleisten würde. Erschwerend kam hinzu, dass die russischen Behörden nach der Annexion durch die Russische Föderation Thors den Zutritt zur Krim verwehrten. Ähnlich äußerte auch die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit ihre Sorge um die Medienfreiheit auf der Krim sowie über zahlreiche Angriffe auf Journalisten in der Ukraine und an sie angrenzenden Gebieten. Kurz gesagt verschlechterte sich die Menschenrechtslage in der Region erheblich. Dennoch hielt Russland den neuen Status der Krim offenbar für eine vollendete Tatsache, die von der Ukraine und der internationalen Gemeinschaft nicht mehr wirksam in Frage gestellt wurde. Die zwischen 1992 und 1996 getroffenen Übereinkünfte, die der Krim einen autonomen Status innerhalb des ukrainischen Staates gewährt hatten, waren damit im Prinzip aufgehoben, und Russland hatte faktisch die Kontrolle über die Region übernommen. Dies geschah ohne jegliche diplomatische Verhandlungen oder ein effektives Eingreifen der internationalen Gemeinschaft während der kurzen Zeitspanne, in der die Statusänderung herbeigeführt wurde. Der Gegensatz zu den intensiven Verhandlungen, die in den Jahren unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges einen Gewaltausbruch verhindert und eine friedliche Beilegung der Krimkrise ermöglicht hatten, ist unübersehbar.

Was hat sich verändert?

Globale Strukturen und Russlands außenpolitisches Kalkül

Der auffallende Kontrast zwischen den beiden rund 20 Jahre auseinanderliegenden Krisen wirft die Frage auf, was sich in der Zwischenzeit verändert hat. Einige Experten behaupten, die gegenwärtige Ukraine Krise stelle eine Rückkehr zur Politik des Kalten Krieges dar. Ich möchte jedoch eine andere Interpretation vorschlagen. Der Kalte Krieg wies zwar eine wichtige geopolitische Komponente auf, war jedoch auch wesentlich von zwei fundamental

17 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Joint Statement by the OSCE Secretary General and the OSCE Chief Monitor in Ukraine on the implementation of the Minsk package, Kiew, 13. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/secretariat/140556>.

entgegengesetzten Ideologien mit widersprüchlichen messianischen und globalen Zielen geprägt. Im Gegensatz dazu spiegelt die heutige Situation den Aufstieg eines übersteigerten Nationalismus wider, der Priorität gegenüber einer kooperativen Sicherheitspolitik im Rahmen multilateraler Institutionen gewinnt. Dies erinnert eher an die Realpolitik der Großmächte im 19. und frühen 20. Jahrhunderts vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs als an den Kalten Krieg. Interessanterweise beging die Sowjetunion nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki – abgesehen von einigen Menschenrechtsprinzipien – keine direkten Verletzungen der grundlegenden Prinzipien des Dekalogs. Im Gegensatz dazu stellt Russlands Vorgehen in Georgien und deutlicher noch in der Ukraine, vor allem auf der Krim, eine klare Verletzung der Prinzipien des Gewaltverzichts bei der Regelung von Streitfällen, der territorialen Integrität der Staaten und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates dar. Dabei handelt es sich um die bei weitem schwerwiegendsten Verletzungen der grundlegenden Prinzipien von Helsinki in den letzten vierzig Jahren seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1975.

In den hierfür angeführten Erklärungen spielen strukturelle Faktoren, insbesondere Veränderungen im relativen Machtstatus der Staaten im internationalen System, innenpolitische Veränderungen in mehreren wichtigen Staaten sowie die individuelle Motivation und die Weltsicht der politischen Eliten allesamt eine Rolle. Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum die internationalen Institutionen, deren Aufgabe das Konfliktmanagement ist, vor allem die KSZE/OSZE, in der damaligen Krise effektiver waren als in der heutigen. Bei den Bemühungen um eine Lösung der Krise von 2014 wurden die NATO, die EU und die Vereinten Nationen fast vollständig übergangen und trugen kaum etwas dazu bei, die Eskalation der Krise zu verhindern.

In den Jahren zwischen den beiden Krisen hat sich die Struktur der internationalen Beziehungen erheblich verändert. Zu Beginn der 1990er Jahre war Russland in jeder Hinsicht geschwächt. Seine Wirtschaft litt unter dem Zerfall des integrierten Marktes des kommunistischen Blocks. Seine Armee befand sich in einem chaotischen Zustand. Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten als Führer einer weltweiten Koalition unter einem Mandat der Vereinten Nationen waren inzwischen aus dem Golfkrieg von 1990-1991 als Sieger hervorgegangen und ein neues „unipolares“ internationales System schien sich herausgebildet zu haben. Unter diesen Bedingungen war jede Form einer auf militärischer Stärke beruhenden Politik der nunmehr unabhängigen Russischen Föderation undenkbar. Den ethnischen Russen auf der Krim und in der Ostukraine war klar, dass sie von Russland keine nennenswerte Unterstützung hinsichtlich einer Veränderung ihres Status erhalten würden. Außerdem wurden ihre diesbezüglichen Anstrengungen weder von Präsident Boris Jelzin noch von Außenminister Andrei Kosyrew unterstützt, auch wenn sich die russische Duma hinter eine Reintegration der Krim in die Russische Föderation stellte.

Die Situation in den Jahren 2014-2015 war eine völlig andere. Die Krimkrise brach unmittelbar nach den erfolgreichen Olympischen Spielen von Sotschi aus, bei denen die Symbole des russischen Nationalismus vor den Augen der ganzen Welt zur Schau gestellt worden waren und durch die Präsident Putin im eigenen Land zusätzlich an Popularität gewonnen hatte. Putins Persönlichkeit und seine Weltsicht unterschieden sich von denen Jelzins. Putin stand an der Spitze der Regeneration des russischen Nationalismus und verkörperte den Wunsch, die erniedrigenden Folgen des Zusammenbruchs der Sowjetunion ungeschehen zu machen. Zudem hatte sich die russische Wirtschaft vor allem dank des Exports von Öl und Gas von ihrer Krise nach dem Kalten Krieg erholt. Die Exporte füllten aber nicht nur die Staatskasse wieder auf; sie ermöglichten es Russland auch, auf viele Länder in West- und Mitteleuropa, die von Energieimporten aus Russland abhängig sind, damit ihre Bevölkerung nicht friert und ihre Wirtschaft weiterläuft, Einfluss auszuüben. Europa hingegen befand sich in einer anhaltenden Phase wirtschaftlicher Stagnation, und die Vereinigten Staaten erholten sich gerade erst von ihrer schlimmsten Wirtschaftskrise seit der Depression zu Beginn der 1930er Jahre. Was das Militär betraf, so hatte Russland seine Streitkräfte weitgehend wieder aufgebaut, während die Vereinigten Staaten dabei waren, zwei langfristige und teure militärische Einsätze im Irak und in Afghanistan zu beenden und sich darüber hinaus potenziellen Bedrohungen für ihre Interessen in vielen Teilen des Nahen Ostens sowie der zunehmenden militärischen und wirtschaftlichen Stärke Chinas in Ostasien gegenübersehen. Die Amerikaner waren angesichts der innenpolitischen Krise im eigenen Land misstrauisch gegenüber jeglichen neuen militärischen Abenteuern im Ausland, so dass größere militärische Reaktionen auf russische Interventionen in dem von Moskau beanspruchten „Einflussbereich“ unwahrscheinlich waren. Die europäischen Streitkräfte waren in den Jahren nach dem Kalten Krieg generell reduziert worden und Europa hatte weder das Verlangen noch die Kapazitäten, gegen russische Aktionen vorzugehen.

Kurz gesagt wollte Russland zwar keine direkte militärische Konfrontation mit den Vereinigten Staaten oder der NATO, doch erkannten Präsident Putin und seine Gefolgsleute wahrscheinlich, dass der Regierungswechsel in Kiew ihnen die unerwartete Gelegenheit bot, eine alte, aber noch immer nicht überwundene Schmach rückgängig zu machen. Die Verbitterung, die als solche empfundene Erniedrigung durch den Westen sowie die wirtschaftliche und politische Anarchie der 1990er Jahre in Russland begünstigten einen Anstieg des Nationalismus, der sich Anfang des 21. Jahrhunderts vom rechten politischen Lager in die politische Mitte hinein ausbreitete. Dieser patriotische Nationalismus wurde infolge der Unterstützung durch die Russisch-Orthodoxe Kirche weiter gestärkt, die dem russischen Wunsch nach Wiederherstellung des historischen Russischen Reiches, als dessen unverzichtbarer Bestandteil die Krim erachtet wurde, eine messianische Inspiration verlieh. Als es durch den Sturz der Janukowitsch-Regierung im Februar 2014 zur

Krise kam, ergab sich die einmalige Gelegenheit, durch einen überraschenden Einfall auf der Krim vollendete Tatsachen zu schaffen, bevor Außenstehende eingreifen könnten. Der rasche Sieg auf der Krim ermutigte prorussische Gegner des neuen Regimes in Kiew wie auch die politische Führung in Russland – gestärkt durch die Unterstützung der Öffentlichkeit aufgrund des Erfolges auf der Krim – zu dem Versuch, diesen Erfolg in der Ostukraine zu wiederholen.

Ein weiterer Hintergrund des Konflikts war auch die Aussicht darauf, dass ein möglicher Beitritt der Ukraine zur NATO die Trennlinie in Europa weiter nach Osten verschieben würde – eine Entwicklung, gegen die sich die politische Führung Russlands seit Langem wehrte. Als in den 1990er Jahren ehemalige nichtsojetische Mitglieder des Warschauer Pakts der NATO beitraten, nahm Moskau das mehr oder weniger hin. Seit dem Jahr 2000 hat Moskau die „rote Linie“ für einen NATO-Beitritt jedoch faktisch um jene Staaten, die an Russland angrenzen, gezogen; dies gilt insbesondere für die Ukraine, Georgien und Aserbaidschan. Die meisten NATO-Mitglieder zeigten jedoch wenig oder gar kein Interesse daran, das Bündnis um diese Länder zu erweitern – zumindest war das so vor dem militärischen Eingreifen Russlands in Georgien im Jahr 2008. Nachdem Russland seine Operation in Georgien erfolgreich hatte abschließen können, ohne dass die NATO Georgien rasch aufgenommen hätte, konzentrierte es sich darauf, die Ukraine davon abzuhalten, sich der NATO und der EU zuzuwenden. Der Showdown zwischen Präsident Janukowitsch und der Opposition erhielt daher für die russischen Entscheidungsträger besondere Bedeutung, als Russland versuchte, die Ukraine dadurch, dass Moskau ihr Wirtschaftshilfe anbot, von neuen Verbindungen mit der EU abzubringen. Janukowitschs Sturz und seine Ablösung durch proeuropäische Elemente, vor allem aus der Westukraine, darunter auch einige Vertreter der extremen Rechten, die von der russischen Führung als „Faschisten“ bezeichnet wurden, erneuerte in Moskau die Furcht vor einer erneuten Osterweiterung der EU und der NATO bis an Russlands westliche Grenze. In den Augen jener russischen politischen Eliten, die die Weltpolitik aus einer geopolitischen, erzrealistischen Perspektive betrachten, hätte ein solcher Vorstoß der EU und der NATO in ihr unmittelbares „nahes Ausland“ das Kräfteverhältnis deutlich zuungunsten von Russlands Interessen verschoben. Vor Februar 2014 hatten die NATO-Mitgliedstaaten kaum ein Interesse daran, die Ukraine oder Georgien in die NATO aufzunehmen; jedoch haben Russlands Anstrengungen, eine solche Veränderung im globalen Gleichgewicht der Kräfte zu verhindern, das Thema in Brüssel wieder in die Diskussion gebracht. Ironischerweise könnte Russlands Vorgehen in der Ukraine genau zu jenem Ergebnis führen, das Moskau unbedingt verhindern wollte.

Die KSZE/OSZE ist diejenige internationale Institution, die sich seit dem Zerfall der UdSSR am intensivsten um Konfliktbewältigung in der Ukraine bemüht hat. Dies liegt vor allem an ihrem regionalen Fokus und daran, dass alle am Konflikt beteiligten Staaten Teilnehmerstaaten der OSZE sind, was auf die NATO, die OVKS und die EU nicht zutrifft. Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges plädierten viele russische Außenpolitikexperten dafür, die KSZE zur übergeordneten Sicherheitsinstitution in Europa zu machen, die sowohl die NATO als auch den Warschauer Pakt ersetzen sollte und damit ein „freies und ungeteiltes“ Europa schaffen würde. Als die westlichen Staaten jedoch weiterhin der Stärkung und der Erweiterung der NATO und der EU den Vorzug gaben, machte sich in Russland Ernüchterung über die OSZE breit. Moskau monierte, die OSZE konzentriere sich ausschließlich auf Probleme „östlich von Wien“, statt sich mit Problemen auf dem gesamten Kontinent und jenseits des Atlantiks zu befassen.

Dennoch spielte die KSZE/OSZE in den 1990er Jahren eine wichtige Rolle bei der Konfliktbearbeitung in der gesamten Region und wurde von der Russischen Föderation auch weitgehend unterstützt. Nach 1999 wich Russlands Interesse an der OSZE jedoch einer generellen Feindseligkeit. Auch wenn sich diese Veränderung parallel zu Wladimir Putins Aufstieg vollzog, spiegelte sie doch auch eine breitere feindselige Einstellung Russlands gegenüber gesamteuropäischen Sicherheitsinstitutionen wider. Ausgelöst wurde diese in erster Linie dadurch, dass die NATO 1999 ohne Ermächtigung der Vereinten Nationen oder der OSZE militärische Gewalt einsetzte, um die Abspaltung des Kosovo von Serbien zu erzwingen; in beiden Institutionen hätte Russland ein Veto einlegen können. Für die russische Führung, die davon überzeugt war, dass die Vereinigten Staaten und die EU die internationalen Institutionen außen vor ließen, um ihre eigenen Interessen gegen Serbien durchzusetzen, lieferte das Kosovo den Präzedenzfall für Moskaus unilaterales Vorgehen auf der Krim im Jahr 2014.

Kurze Zeit später erhielt Russlands Desillusionierung über die OSZE weiteren Auftrieb durch den Beschluss des Ständigen Rates, die Langzeitmissionen der OSZE in Lettland und Estland zu schließen, wo sie für die Rechte der großen russischen Minderheiten eingetreten waren. Als beide Länder anschließend der EU und der NATO beitraten, ohne dabei – aus Sicht der russischen Führung – die Rechte der russischen Minderheiten hinreichend zu berücksichtigen, fühlten sich viele hintergangen. Danach kritisierte Russland die Rolle des BDIMR während der „Orangen Revolution“, in der das BDIMR Janukowitschs ursprünglichen Wahlsieg für illegitim erklärte und später die Wahl seines Konkurrenten Viktor Juschtschenko bestätigte. Russlands Kritik an der OSZE gipfelte in einem Vorschlag von Präsident Dmitri Medwedew vom 5. Juni 2008, eine neue europäische Sicherheitsinstitution zu schaffen, die auf einem rechtsverbindlichen Vertrag beruhen und sich auf verstärkte

Rüstungskontrollmaßnahmen und das Recht der Staaten auf Neutralität gründen sollte. Medwedew argumentierte, dass die Sicherheit in Europa unteilbar sein müsse und dass die Trennlinien, die die NATO quer durch Europa gezogen hatte, statt der Einheit Europas seine Teilung festigten. Kurz gesagt: Russlands politische Führung hatte 2014 nur wenig für die OSZE übrig und eine große Abneigung gegen die NATO und die EU; sie war davon überzeugt, wenig gewinnen, aber viel verlieren zu können, wenn sie die OSZE einschalten würde, bevor sie die Krim der Russischen Föderation einverleibt. Andererseits hätte die russische Regierung, wenn sie die Überführung der Krim unter russische Hoheitsgewalt international hätte legitimieren wollen, den Konflikt schon früher vor die OSZE bringen können. Dazu wäre sie gemäß den gemeinsamen Dokumenten, die sowohl Russland als auch die Ukraine unterschrieben haben, auch verpflichtet gewesen. Mit dem Hinweis auf die Gefahr für die russische Bevölkerung auf der Krim und in der Ostukraine hätte sie den zuvor ungenutzten Valletta-Mechanismus von 1991 zur friedlichen Beilegung von Streitfällen zwischen Staaten aktivieren können. Sie hätte auch das BDIMR darum ersuchen können, ein gründlich vorbereitetes Referendum über einen Wechsel der Krim unter russische Hoheitsgewalt zu beobachten. Ein Referendum unter internationaler Aufsicht hätte zwar keine derart große Mehrheit für Russland ergeben wie das eilig durchgeführte Referendum, es ist jedoch wahrscheinlich, dass eine Übertragung an Russland mehrheitlich befürwortet worden wäre. Wäre die OSZE zu diesem Zeitpunkt eingebunden gewesen, hätten sich auch die HKNM und die Medienbeauftragte einschalten können, um zu gewährleisten, dass die Rechte der ethnischen Minderheiten der Ukrainer und Tataren geachtet bzw. die Rechte der Journalisten in der Ukraine geschützt werden. Kurz gesagt hätte Moskau sein Hauptziel vielleicht durch die Nutzung der verfügbaren OSZE-Mechanismen erreichen und dabei gleichzeitig die internationale Legitimität bewahren und die harten Sanktionen vermeiden können, die als Reaktion auf die Verletzung der grundlegenden Prinzipien der OSZE und der VN auf der Krim gegen Russland verhängt wurden.

Die russische Regierung entschied sich jedoch für einen anderen Weg. Offensichtlich glaubte sie, jeglichem nennenswerten Widerspruch von Seiten der für die europäische Sicherheit zuständigen internationalen Institutionen zuvorkommen zu können, indem sie die internationale Gemeinschaft überrumpelt. Ein frühes Eingreifen der OSZE wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass die Ukraine im Jahr 2013 den OSZE-Vorsitz innehatte. Die Regierung von Viktor Janukowitsch war so letztlich in der Lage, die eigene interne Krise von der OSZE-Agenda fernzuhalten. Erst als 2014, gerade zu dem Zeitpunkt, als sich die Krise ihrem Höhepunkt näherte, die Schweiz den Vorsitz übernahm, wurde die OSZE involviert. Zu diesem Zeitpunkt war es für wirksame präventive Maßnahmen jedoch bereits zu spät. Nicht zum ersten Mal blieb der OSZE die Aufgabe überlassen, eine anhaltende Krise zu bewältigen, in der es bereits zur Anwendung von Gewalt gekommen war. Der Schweizer

Vorsitz reagierte schnell auf die Krise, jedoch erst nachdem die Krim bereits unter russische Kontrolle geraten war und die Separatisten in Teilen der Ostukraine allmählich die Oberhand gewannen. Diese Krise führte allerdings dazu, dass die meisten der 57 Teilnehmerstaaten ein erneutes Interesse an der OSZE entwickelten.

Das Wichtigste war vielleicht, dass es dem Schweizer Amtierenden Vorsitzenden gelang, die zögerliche russische Regierung dazu zu bewegen, sich dem Konsens über die Entsendung der SMM in die Ukraine vom 21. März 2014 anzuschließen. Es folgten der Konsensbeschluss über die Entsendung von OSZE-Beobachtern an die russischen Grenzkontrollposten Gukowo und Donezk, die Entsendung militärischer Verifikationsmissionen gemäß dem Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, die Einrichtung eines Nationalen Dialogprojekts im März und April 2014, die Übereinkunft, dass die SMM die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens von Minsk vom 5. September 2014 überwachen und über Verstöße – von denen es auf allen Seiten zahlreiche gab – berichten sollte sowie schließlich die Übereinkunft, dass die OSZE die Implementierung des Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom Februar 2015 („Minsk II“) überwachen sollte, das einen erneuten Waffenstillstand und den Abzug schweren militärischen Geräts von der „Kontaktlinie“ forderte. Das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung der OSZE organisierten die Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im Mai 2015. Die HKNM bemühte sich ebenfalls aktiv um den Schutz der Rechte der ethnischen Minderheiten in der Ukraine und die Medienbeauftragte untersuchte und verfasste Berichte über mehrere Fälle, in denen Journalisten, die über die Kämpfe in der Ostukraine berichteten, eingeschüchert, bedroht, verschleppt oder sogar ermordet worden waren. Kurz: Die Fähigkeit der OSZE, rasch und flexibel auf Krisen zu antworten, wurde durch ihre Reaktion auf die Ukrainekrise von 2014-2015 unter Beweis gestellt – allerdings erst, nachdem durch den frühen Einsatz militärischer Gewalt vor Ort bereits „vollendete Tatsachen“ geschaffen worden waren. Leider sind Maßnahmen zur Konfliktlösung nach der Überschreitung des „Rubikons“ der Gewalt schwieriger als präventive Maßnahmen. Dies liegt in erster Linie daran, dass sich das Wesen eines Konflikts durch den Ausbruch von Gewalt verändert.¹⁸

Fazit

Abschließend ist festzuhalten, dass die OSZE in der Krise von 2014-2015 auf zahlreiche Bedingungen stieß, die sich von denjenigen der Krimkrise von 1992-1996 erheblich unterschieden. Erstens entwickelte sich die frühere

18 Vgl. Bruce W. Jentleson, *Preventive Diplomacy: Analytical Conclusions and Policy Lessons*, in: Bruce W. Jentleson (Hrsg.), *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham/Maryland 2000, S. 330-332.

Krise langsam, über mehrere Jahre hinweg, was es den neu geschaffenen Institutionen der KSZE ermöglichte, die Ereignisse zu bewältigen und präventive Maßnahmen zu ergreifen, bevor es zu spät war. Im Gegensatz dazu entwickelten sich die Ereignisse des Jahres 2014 sehr schnell, was zum Teil auf den weitgehend unerwarteten Widerstand der Bevölkerung gegen Präsident Janukowitschs Entscheidung zurückzuführen ist, das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union abzulehnen, sowie auf die daraufhin eintretende Krise, die zu seiner Flucht aus der Ukraine führte. Noch wichtiger war die bewusste Entscheidung Russlands, die Gelegenheit zu nutzen und die Kontrolle über die Krim an sich zu reißen – und das so klammheimlich, dass weder die OSZE noch einer der Teilnehmerstaaten rasch genug darauf reagieren konnte. Angesichts der vollendeten Tatsachen, vor die Russland die internationale Gemeinschaft mit der Übernahme der Krim und dem eilig abgehaltenen Referendum gestellt hatte (im Gegensatz zu 1992, als noch genügend Zeit bestand, die Beteiligten davon zu überzeugen, dass sie sich nicht auf eine übereilte Abstimmung einlassen sollten), gab es außer sofortigen militärischen Maßnahmen kaum etwas, was gegen die prorussischen Kräfte auf der Krim hätte unternommen werden können. Damit standen der OSZE, den VN und den größeren Teilnehmerstaaten abgesehen von Protesten und dem Verhängen von Sanktionen gegen Russland keine gangbaren Optionen offen. Die plötzliche Änderung des Status der Krim spornte zudem die ethnischen Russen in der Ostukraine zum Aufstand an. Und auch dies geschah zu schnell, als dass präventive Maßnahmen hätten ergriffen werden können. Die Bemühungen der OSZE richteten sich daher auf das Konfliktmanagement und die Entwicklung von Verfahren zur Aushandlung eines Waffenstillstands.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die weitgehend unvorhergesehene Ukraine-Krise des Jahres 2014 durch Präsident Putins Entschluss gefördert wurde, sich der verfassungswidrigen Umbildung der ukrainischen Regierung, die sich nach der Absetzung von Präsident Janukowitsch in einem chaotischen Zustand befand, mit Gewalt entgegenzustellen, rasche und bewusst undurchschaubare militärische Maßnahmen gegen die Krim zu ergreifen und eine Situation zu schaffen, in der diplomatische Schritte erst möglich waren, nachdem die Krise bereits in Gewalt umgeschlagen war. Dies unterscheidet sich von der Situation in den Jahren 1992-1996, in der diplomatische Maßnahmen ergriffen wurden, bevor es zu einem größeren Gewaltausbruch kam. So konnte eine Eskalation verhindert und die Möglichkeit geschaffen werden, über mehrere Jahre hinweg auf dem Verhandlungsweg eine Lösung zu finden. Als 2014 die Schwelle zur Gewalt erst einmal überschritten worden war, verringerten sich die zur Verfügung stehenden Optionen und es wurde deutlich schwieriger, einen stabilen Frieden auszuhandeln. Die jüngste Krimkrise ist zum Teil zweifellos darauf zurückzuführen, dass es keine Frühwarnung hinsichtlich der gärenden Unzufriedenheit auf der Krim über die früheren Abkommen gab, die sich offensichtlich als nicht so stabil erwiesen, wie viele

geglaubt hatten. Auch Russlands neues Selbstbewusstsein in Bezug auf seine Rolle im „nahen Ausland“ trug zu der Krise bei, ebenso wie die Schwäche der internationalen Institutionen, die über das Mandat verfügen, präventive Diplomatie zu betreiben. Die Folge davon war die gravierendste Verletzung der grundlegenden Normen der Schlussakte von Helsinki seit ihrer Unterzeichnung im Jahr 1975. Dies führte nicht nur dazu, dass die Bewältigung der Krise in der Ukraine selbst zu einer großen Herausforderung wurde, sondern stellte auch eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität der europäischen Sicherheit dar, die sich während der Entspannungsphase Mitte der 1970er Jahre herausgebildet hatte und danach fast 40 Jahre, bis weit in die Zeit nach dem Kalten Krieg, anhielt. Obwohl die Krise keine buchstäbliche Rückkehr zum Kalten Krieg bedeutet, stellt sie doch eine ernsthafte revisionistische Herausforderung an das europäische Sicherheitsregime der Zeit nach dem Kalten Krieg dar. Letzteres gilt es zu stärken, um jeglichen ähnlichen Herausforderungen in der Zukunft begegnen zu können.

Umfassende Sicherheit:
die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende
Herausforderungen

Wie tolerant müssen Religionen sein, um Frieden stiften zu können? Überlegungen zu Toleranz und Satire nach den Anschlägen in Paris und Kopenhagen im Januar und Februar 2015

Vorbemerkung

Die OSZE bekennt sich, wie ihre Bestellung eines „Beauftragten für die Freiheit der Medien“ zeigt, zum Recht auf freie Meinungsäußerung und zu freien, pluralistischen Medien in ihren 57 Teilnehmerstaaten und darüber hinaus. Ferner gehört, wie der OSZE-Ministerrat 2012 in Dublin bekräftigt hat, Terrorismusbekämpfung zu ihren Hauptaufgaben. Und schließlich wurde ein Expertenrat für Religions- und Glaubensfreiheit zur Aufrechterhaltung der Religionsfreiheit in allen ihren Teilnehmerstaaten und darüber hinaus eingerichtet.

Diese Ausrichtung auf freie Meinungsäußerung, Medienfreiheit und freie Religionsausübung fordert meiner Meinung nach die Verantwortlichen der OSZE heraus zu reflektieren, ob und wann überspitzte Satire, wie jüngst in vielen Teilen der Welt geschehen, diese drei Freiheiten gefährden oder gar festigen könnte. Und die OSZE muss die Religionsgemeinschaften fragen, ob sie bereit sind, Toleranz gegenüber solcher Satire auszuüben. Denn die Religionsgemeinschaften sind zweifellos ein wichtiger politischer Faktor für die Friedenssicherung in Europa. Kann die OSZE mit einer Kooperation derselben auf der Grundlage von Toleranz, Respekt und Wertschätzung rechnen? Nach den Anschlägen in Paris im Januar und in Kopenhagen im Februar 2015 und angesichts der schwelenden Ressentiments antiislamischer Gruppen wie der Pegida-Bewegung stellt sich diese Frage in neuer Schärfe.

Ich möchte mit meinen nachfolgenden Überlegungen einen Anstoß geben, über diese Fragen zu reflektieren.

Sind Religionen überhaupt toleranzfähig?

Nein, antwortet der Religionssoziologe und Ägyptologe Jan Assmann im Namen vieler Wissenschaftler und vieler Bürger.¹ Intrinsisch, d.h. von ihrem Wesen her, seien zumindest die drei monotheistischen Offenbarungsreligio-

1 Vgl. hierzu insbesondere Jan Assman, *Die Mosaische Unterscheidung oder der Preis des Monotheismus*, München 2003; ders., *Monotheismus und die Sprache der Gewalt*, Wien 2006; ders., *Leitkultur und doppelte Mitgliedschaft. Überlegungen zur Toleranzdebatte*, in: Myriam Bienenstock/Pierre Bühler (Hrsg.), *Religiöse Toleranz heute – und gestern*, Freiburg im Breisgau 2011, S. 109-127.

nen auf Abgrenzung von Ungläubigen, Abergläubigen und Gottesfrevlern bedacht und könnten auf keinen Fall andere Religionen oder Weltanschauungen anerkennen und tolerieren. Extrinsisch allerdings, d.h. von ihrer Praxis oder vom Zeit- und Kulturgeist her, würden sie aus politischer Vernunft und aus dem Aufklärungsgeist der Moderne heraus oftmals andere Religionen und Weltanschauungen tolerieren, um mit ihnen koexistieren zu können. Das sei jedoch höchstens eine Duldungs-Toleranz. Nicht mehr! Von ihrem Wesen her seien sie nicht wirklich tolerant.

Sind Religionen toleranzfähig? Ja, antwortet der katholische Theologe Hans Küng im Namen weniger Wissenschaftler und weniger Bürger.² Denn Religionen würden sich zur Geschöpflichkeit aller Menschen, zur Ehrfurcht vor jedem Leben, zur „Goldenen Regel“ („Verhalte dich anderen gegenüber so, wie du möchtest, dass sie sich dir gegenüber verhalten“) und zum Transzendenzbezug jedes Menschen bekennen und damit eine Kultur der Geschwisterlichkeit, Gewaltfreiheit und Toleranz pflegen. Sie seien intrinsisch, von ihrem Wesen her, toleranzfähig im Sinne gegenseitiger Anerkennung. Extrinsisch jedoch, so kontrastiert er Assmann, seien sie aus politischer Unvernunft und aufgrund des Zeitgeistes oft intolerant und gewalttätig. Küng vertritt das Gegenteil von Assmann.

Sind Religionen toleranzfähig? Ja und nein, antwortet der amerikanische Historiker und Religionssoziologe R. Scott Appleby im Namen vieler Wissenschaftler, aber nur weniger einsichtiger und vorurteilsfreier Bürger.³ Das Heilige sei immer ambivalent und deshalb würden Religionen Frieden *und* Gewalt stiften und sich tolerant *und* intolerant verhalten. Zwischen intrinsisch und extrinsisch unterscheidet Appleby nicht, wohl aber zwischen dogmatisch und praktisch: Dogmatisch überwiege in den Religionen der Aufruf zu Frieden, Gewaltlosigkeit und Toleranz, praktisch aber rechtfertige überall die Doktrin vom „gerechten Krieg“ Gewalt und Intoleranz.

Diese religionswissenschaftlichen Urteile sind verwirrend, genauso wie die Stimmungen und Urteile bzw. Vorurteile deutscher Bürger und Bürgerinnen verwirrend sind.⁴ Die Deutschen sind unschlüssig, ob Islamismus und Islamisten (0,8 Prozent der Muslime in Deutschland sind Islamisten) irgendwie zum Islam gehören oder nicht; und entsprechend den Nachrichten zum Islamismus (meistens zum Islamischen Staat, IS, und zu Al-Quaida, also in der Regel nicht aus Europa) schwankt die Zahl derjenigen in der deutschen Bevölkerung, die den Islam ablehnen, zwischen 50 und 70 Prozent. Und ebenso

2 Vgl. insbesondere Hans Küng, Projekt Weltethos, München 1990; ders. Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München 1997; ders./Karl-Josef Kuschel (Hrsg.), Wissenschaft und Weltethos, München 1998.

3 Vgl. R. Scott Appleby, The Ambivalence of the Sacred: Religion, Violence, and Reconciliation, Lanham, Maryland, 2000

4 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Religionsmonitor – verstehen was verbindet, Sonderauswertung Islam 2015. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick, unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/Zusammenfassung_der_Sonderauswertung.pdf. Die zugrunde liegende Umfrage wurde im November 2014 durchgeführt.

verwirrend ist das Verhalten vieler Religionsgemeinschaften: Viele muslimische Verbände, jüdische Gemeinden und christliche Kirchen verurteilen vorbehaltlos jede (!) Gewalt aus religiösen Motiven und werfen den Attentätern vor, Gott und ihre Religion vernichten zu wollen. Andere Verbände und Gemeinden äußern sich dagegen überhaupt nicht. Wie ist das zu verstehen? Sind Religionen von ihrem Wesen her tolerant oder intolerant? Oder sind sie nur extrinsisch, d.h. von außen beeinflusst, tolerant oder intolerant?

Ich weiß, dass diese Frage nicht beantwortet werden kann. Ich möchte sie trotzdem an einem zwar marginalen, aber weltweit relevanten Punkt überprüfen und damit die Probe aufs Exempel machen, nämlich mit der Frage: „Wie gehen Religionen heute mit Satire um und wie könnten sie von ihrem Wesen her mit Satire umgehen – tolerant oder intolerant?“ Damit verbindet sich meine im Titel gestellte Frage: „Wie tolerant müssen Religionen sein, um Frieden stiften zu können?“

Zur Begriffsdefinition möchte ich noch nachtragen: Ich rede von künstlerisch-religiöser Satire. Und ich unterscheide in aufsteigender Reihenfolge zwischen folgenden fünf Typen der Toleranz: Duldungs-Toleranz, Koexistenz-Toleranz, Dialog-Toleranz, Kooperations-Toleranz und Respekt- und Wertschätzungs-Toleranz.⁵

Satire und Religion – jüngste Beispiele

Tatort: Osnabrück, Oktober 2014

Der deutsche Kabarettist Dieter Nuhr prangert in der Osnabrück-Halle mit Sarkasmus, bitterer Ironie, Häme und Süffisanz islamistische Praktiken an und löst damit Begeisterungsstürme beim Publikum aus:

„Auf jeden Suizid-Mörder warten doch 72 Jungfrauen, die gleich nach Gebrauch wieder zu Jungfrauen werden (Gelächter) [...] Juhu! Die Sonne scheint, der Himmel lacht, der Yussuf hat sich umgebracht (höhnisches Gelächter) [...] Auf Märtyrerinnen warten nur deren Ehemänner (brüllendes Gelächter) [...] Beim ersten Diebstahl wird die rechte, beim zweiten Diebstahl die linke Hand abgehackt – und beim dritten Diebstahl? (verhaltenes Gelächter) [...] Die Araber kriegen es nicht auf die Reihe: unzählige Analphabeten! Aber an allem sind allein Israel und die USA schuld [...] Überall in der Welt werden Patente angemeldet, nur nicht in den arabischen Staaten; und wenn, dann nur für Steigungsautomaten (Gelächter) [...] Der Islam ist nur tolerant, wenn er

5 Die Einteilung der Typen stammt von Rainer Forst, Toleranz, Gerechtigkeit und Vernunft, in: Rainer Forst (Hrsg.), Toleranz. Philosophische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis einer umstrittenen Tugend, Frankfurt/Main 2000, S. 119-143, hier vor allem: S. 123-130.

keine Macht hat! Sorgen wir dafür, dass es so bleibt! (Stille, weil die Tiefe dieses Satzes nicht verstanden wird?)“⁶

Draußen vor der Halle demonstrieren 15 Muslime mit Schildern wie „Stoppt den Hassprediger Nuhr!“ und „Nu(h)r Lügen!“. Ihr Anführer Erhat Toka reicht bei der Staatsanwaltschaft Klage wegen Nuhrs Hetze gegen Muslime und Araber ein. Die Klage wird aufgenommen, das Ermittlungsverfahren jedoch nach kurzer Zeit wieder eingestellt. Ein Gericht urteilt später, Toka dürfe Nuhr weiterhin als „Hassprediger“ bezeichnen, aber auch Nuhr dürfe weiterhin Satire ausüben, da seine Form der künstlerischen Freiheit keinerlei fremdenfeindliche Gesinnung, Religions- oder Volksverhetzung aufweise. Osnabrück atmet auf! Keine Bomben-Attentate gegen Nuhr, sondern ein ordentliches Rechtsverfahren.

Deutschlandweit aber entfacht sich in Presse, Rundfunk und Internet eine aufgeregte Debatte, in der auch ich zur Zielscheibe wurde. Ich hatte nämlich in der Presse geäußert, dass jeder, der sich in seinen religiösen Gefühlen ernsthaft angegriffen fühlt, das Recht zur Klage habe, und dass eine Klage bei der Staatsanwaltschaft noch immer besser sei als eine Bombe.⁷ Die Reaktion waren eine Morddrohung und gnadenlose Beschimpfungen aus Pegida-Kreisen.

Es gab jedoch auch honorige Diskussionen zu folgenden Fragen: Ist Nuhr zu weit gegangen? Ist sein bissiger Sarkasmus noch von Artikel 5 des Grundgesetzes (Schutz der freien Meinungsäußerung, der Kunst und der Wissenschaft) gedeckt? Hat er die religiösen Gefühle von Muslimen und die ethnischen Empfindungen von Arabern zu sehr malträtiert? Darf Satire, wie Kurt Tucholsky meinte, alles? Steht künstlerische Freiheit in diesem Fall höher als der Schutz von Religionen vor Beleidigung und Diskriminierung? Satire soll, so Tucholsky, die Angegriffenen zum Nachdenken bewegen; sie soll die Herrschenden kritisieren und den Unterdrückten eine Stimme verleihen. Hat Nuhr das geleistet? Oder sind Religionen humorlos und intolerant, wenn sie solche Satire nicht ertragen?

Die Bevölkerung stand mehrheitlich hinter Nuhr. Die Freiheit von Kunst und Satire seien ein unveräußerliches hohes Gut. Der Islam wurde der Intoleranz bezichtigt. Zwischen Islamisten und Islam wurde nicht mehr unterschieden. Wer hatte recht?

Tatort: Paris, Redaktion Charlie Hebdo, jüdischer Supermarkt; Montrouge, Januar 2015

Das Grauen von Paris ist bekannt. Die Mörder-Brüder Saïd und Chérif Kouachi, keine klassischen Suizid-Mörder, sondern feige Attentäter, brüllten,

6 Mitschrift des Autors während der Veranstaltung.

7 Vgl. die Berichterstattung der Neuen Osnabrücker Zeitung (NOZ) vom 24. und 29. Oktober 2014 sowie vom 12. und 22. Januar 2015.

nachdem sie elf Journalisten bzw. Karikaturisten und einen Personenschützer ermordet hatten: „Allah ist groß! Wir haben den Propheten gerächt!“ Auf der Straße vor der Redaktion von *Charlie Hebdo* töteten sie anschließend einen muslimischen Polizisten. Ihr Komplize Amedy Coulibaly erschoss eine Polizistin in Montrouge und einen Tag darauf vier Juden in einem koscheren Supermarkt aus antisemitischen Motiven. Theologische Argumente zur Rechtfertigung ihrer Tat hatten die drei Mörder, die ebenfalls erschossen wurden, nicht hinterlassen. Sie wollten den Propheten rächen und Israel schaden. Zu einer begründeten Strafanzeige gegen *Charlie Hebdo* wären sie nicht fähig gewesen.⁸ Die mörderische Gewalt einer Kalaschnikow war ihr einziges Instrument. Islam, Koran und Hadithe kannten sie, wie Nachforschungen ergeben haben, nicht. Sie mordeten im Auftrag von Al-Quaida und IS.

Hätten sie auch gemordet, wenn die Führer des (sunnitischen) Islam zur Toleranz gegenüber Muhammad-Karikaturen und Islam-Satire aufgerufen hätten? Ich vermute, die Antwort ist „nein“, was die beiden Al-Quaida-Mörder in der Redaktion von *Charlie Hebdo* betrifft, und „ja“, was den IS-Mörder im jüdischen Supermarkt angeht. Dem IS geht es um die Errichtung einer weltweiten Theokratie und nicht um Rache für den Propheten. Al-Quaida hingegen will den Islamismus verbreiten und (angeblich) den Propheten schützen.

Ein Aufruf zur Toleranz gegenüber Muhammad-Karikaturen wäre im Islam aus verschiedenen Gründen denkbar: Das Bilderverbot ist im Islam, anders als im Judentum, nicht verpflichtend. Ferner ist das Gewaltverbot – und damit das Toleranzgebot – in rein religiösen Angelegenheiten im Islam eindeutig. Sure 2,256 im Koran lautet: „Es gibt keinen Zwang in der Religion.“ Und das heißt auch: Es gibt keine Gewalt zwischen den Religionen. Und schließlich: Der Aufruf des Propheten, mit Anders- und Ungläubigen zu verhandeln statt zu kämpfen,⁹ spricht ebenfalls für Toleranz, wenn auch nur für Dulds- und Koexistenz-, nicht aber für Respekt-Toleranz.

Freilich müssten solche Aufrufe zur Toleranz gegenüber Muhammad-Karikaturen von Forderungen an die Karikaturisten begleitet werden, ihrer Satire Grenzen zu setzen und sie allein zur Humanisierung des Islam bzw. des Islamismus einzusetzen. Solche gegenseitigen Vereinbarungen zwischen Islam und westlicher Welt wären denkbar und könnten beidseitig Erfolg haben. Jedoch wären nichtreligiöse ideologische Fanatiker wie der IS u.a. freilich auch durch solche Vereinbarungen von Mord und Vernichtung (letztendlich auch des Islams und des Propheten selbst) nicht abzuhalten. Religiöse Toleranz, auch wenn es nur Dulds-Toleranz ist, kann unter pseudoreligiösen,

8 Eine Strafanzeige wäre vermutlich aber auch wirkungslos geblieben. Die katholische Kirche Frankreichs hatte mehrfach Strafanzeige gegen das Satiremagazin wegen pornographischer Marien- und Papst-Karikaturen und der Darstellung der Heiligen Trinität beim Analverkehr erstattet. Vergeblich! Die künstlerische Freiheit der Karikatur wurde stets höher gesetzt als der Schutz der Religionen vor Verfehmungen.

9 Vgl. Reinhold Mokrosch/Thomas Held/Roland Czada (Hrsg.), *Religionen und Weltfrieden. Friedens- und Konfliktlösungspotentiale von Religionsgemeinschaften*, Stuttgart 2013, S. 139-148.

ideologischen Fanatikern und Fundamentalisten nichts ausrichten. Sie fällt nur bei wirklich Gläubigen auf fruchtbaren Boden.

Tatort: Kopenhagen, Februar 2015

Fünf Wochen nach dem Anschlag auf *Charlie Hebdo* ermordet der 22-jährige Palästinensersohn Omar Abdel Hamid El-Hussein nach dem Pariser Vorbild in einem Kopenhagener Kultur-Café den Filmregisseur Finn Nørgaard (wahrscheinlich wollte er den Muhammad-Karikaturisten Lars Vilks töten), der gerade an einer Diskussion über „Kunst, Gotteslästerung und Meinungsfreiheit“ teilnahm. Wenige Stunden später erschießt er einen Wachmann vor der Kopenhagener Synagoge. Religiöse Motive spielten für ihn überhaupt keine Rolle, sondern allein antiisraelische Ressentiments und propalästinensische Parteinahme – und das Gefühl, sozial ausgegrenzt zu sein. Er hatte keinerlei Verbindung zu Syrien, zum Irak oder zum IS, bildete sich aber ein, im Namen des IS zu morden. Möglicherweise war er einer der Trittbrettfahrer, die sich von ihrer Umgebung ausgegrenzt und gemobbt und deshalb von den Zielen des IS angezogen fühlen, wie auch andere Gewalttäter, die entweder isoliert bleiben oder sich einem Mob anschließen.

Hätten Toleranzbotschaften islamischer Führer ihn wandeln können? Kaum. Er hätte sich womöglich anderen Mörderbanden angeschlossen.

Hat Satire Grenzen?

Angesichts dieser schrecklichen Ereignisse versuche ich, Kriterien für Möglichkeiten und Grenzen religiöser Satire zu formulieren:

- Religiöse Satire sollte nicht bissiger sein als andere Formen der Satire, die Gefühle verletzen können (und damit gerade nicht ihr Ziel erreichen), wie z.B. Satire über moderne Kunst, jugendliche Subkulturen, Feminismus oder ethnische Traditionen. Wenn man dort Grenzen des Zumutbaren fordert, sollte man auch bei religiöser Satire solche Grenzen fordern.
- Jede Satire möchte diejenigen, die sie karikiert, zum Nachdenken und zur Selbstkritik herausfordern. Deshalb sollte religiöse Satire Missstände in Religionsgemeinschaften aufs Korn nehmen und diejenigen, die darunter leiden, schützen.
- Ja, Satire sollte, wie Tucholsky meinte, die Herrschenden kritisieren und den Unterdrückten eine Stimme verleihen. Diese soziale Komponente der Satire darf auch bei religiöser Satire nicht ausgeblendet werden.
- Religiöse Satire muss immer auch die Folgen ihrer Kritik bedenken. Dazu muss sie die Toleranzfähigkeit der Religionen, die sie gerade ka-

rikieren will, einschätzen. Sie darf nicht den öffentlichen Frieden oder gar den Weltfrieden gefährden mit dem Argument: „Das müssen die Religionsangehörigen eben aushalten.“

- Satire muss differenzieren und sich vor Pauschalangriffen hüten. Im Falle religiöser Satire muss sie Islam von Islamismus, Christentum von christlicher Ideologie und Judentum von jüdischer Ideologie unterscheiden. Sie sollte meiner Meinung nach nicht Religionen, sondern vielmehr religiöse Ideologien, Fanatismen und Fundamentalismen, also religiöse Perversionen, angreifen und karikieren.
- Religiöse Satire darf nicht unter ein gewisses ästhetisches Niveau absinken. Wenn *Charlie Hebdo* z.B. nach dem Missbrauchsskandal in der katholischen Kirche die Trinität, Gott Vater, Sohn und Heiligen Geist, beim Analverkehr zeigt, dann wird damit zwar der furchtbare sexuelle Missbrauch angeprangert, aber trotzdem ist diese Grenze meines Erachtens überschritten.
- Darf Satire Gott karikieren und lästern? Prinzipiell ja, aber sie sollte auf die Gefühle der Adressaten Rücksicht nehmen. Sollte der Blasphemie-Paragraph 166 des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB) abgeschafft werden? Meines Erachtens nicht, weil das antisemitischen und antiislamischen Fanatikern Tür und Tor öffnen könnte.
- Und zum Schluss: Wann missachtet religiöse Satire die Gefühle, Überzeugungen und Bekenntnisse von Gläubigen? Dürfen Gläubige das selbst entscheiden? Für sich selbst ja. Für andere aber nein. Das bleibt Sache der Gerichte. Der Gläubige darf nur subjektiv für sich selbst sein Beleidigtsein zum Ausdruck bringen. Er darf nicht im Namen anderer Religionsangehöriger oder gar im Namen Gottes oder des Propheten gegen Satire vorgehen und sie rächen, indem er das Gesetz selbst in die Hand nimmt. Er darf, wenn er sich beleidigt und diskriminiert fühlt, Strafanzeige erstatten. Aber er darf nicht im Namen einer Institution handeln oder gar Gewalt anwenden.

Kann man religiöser Satire zumuten, im Sinne dieser Kriterien zu arbeiten? Und kann man Religionsangehörigen zumuten, eine solche Toleranz aufzubringen? Wie viel Toleranz müssten Religionen aufbringen, um aus Satire gegebenenfalls zu lernen und Frieden zu stiften?

Nochmals: Sind Religionen überhaupt toleranzfähig?

Zur Zeit der Entstehung der abrahamischen monotheistischen Religionen – auf die ich mich hier konzentriere – gab es noch keinen Begriff für Toleranz, aber die Sache der Toleranz gab es. Diese ist in den Heiligen Schriften in Begriffen wie Vergebung, Frieden, Versöhnung, Aushalten und Aufeinander-

zugehen zu finden. Ich untersuche daher Texte aus diesem Begriffsfeld und frage, ob sie auf Toleranzansätze schließen lassen.¹⁰

Christentum

In der christlichen alttestamentlichen Bibel, die grauenhafteste Mordaufrufe von Gott als Kriegsherrn enthält, gibt es auch Aufrufe zur Völkerverständigung und Ansätze eines Völkerrechts (Amos 1-2 und 5. Mose 20). Es gibt faszinierende *shalom*-Passagen: Wenn „Friede und Gerechtigkeit sich küssen“ (Psalm 85,11), „die Wölfe bei den Lämmern wohnen“ (Jesaja 11,6), wenn „Schwerter zu Pflugscharen“ umgeschmiedet werden (Jesaja 2,4) und ein „Ewig-Vater“ und „Friede-Fürst“ (Jesaja 9,5) geboren wird, dann sind Gottes Wille und Wesen realisiert.

Im Neuen Testament fordert Jesus in der Bergpredigt (Matthäus 5-7) dazu auf, den Feind zu lieben, für den Verfolger zu beten und dem Angreifer auch noch die andere Wange hinzuhalten.¹¹ Dazu kommt noch die „Goldene Regel“, die es ja auch in allen anderen Religionen gibt. Im Munde Jesu lautet sie: „Alles, was ihr wollt, dass euch die Menschen tun, das tut auch ihnen“ (Matthäus 7,12). Diese Forderung atmet zwar keine Respekt- und Wertschätzungs-, aber eine gegenseitige Duldungs-Toleranz; und diese könnte zum gegenseitigen Respekt und zu gegenseitiger Wertschätzung erweitert werden. Paulus fordert darüber hinaus, „das Böse mit Gutem zu überwinden“ (Römer 12,21). Das wiederum setzt Toleranz in Form von Vergebung voraus. Christen sind daher nicht nur toleranzfähig im Sinne von Duldung und Koexistenz, sondern auch fähig zur Erweiterung derselben zu liebevoller Vergebung, zu Respekt und Wertschätzung. Das Christentum ist toleranzfähig.

Islam

Diejenigen, die Toleranz als eine zentrale muslimische Eigenschaft erachten,¹² beziehen sich zumeist auf Sure 2,256 des Koran: „Es gibt keinen Zwang in der Religion“.¹³ Aus diesem Aufruf zur Gewaltlosigkeit innerhalb einer Religion schließen sie (meiner Meinung nach zu Recht), dass es auch zwischen den Religionen keinen Zwang geben sollte, sondern Verständigung, Versöhnung, Frieden und Toleranz. Zwar ist ein solcher Toleranzfrieden im Koran an ein Friedensabkommen gebunden (Sure 8,61: „Wenn sie sich dem Frieden zuneigen, dann neige auch du dich ihm zu und vertraue auf Gott“). Aber ein solches Friedensabkommen ist kein Diktat, sondern es ist von Ge-

10 Vgl. dazu die einschlägigen Artikel in Werner Haußmann/Hansjörg Biener/Klaus Hock/Reinhold Mokrosch (Hrsg.), Handbuch Friedenserziehung, interreligiös, interkulturell, interkonfessionell, Gütersloh 2006.

11 Vgl. Reinhold Mokrosch, Die Bergpredigt im Alltag, Gütersloh 1995.

12 Vgl. Adel Theodore Khoury: Toleranz im Islam, München 1980.

13 Vgl. auch Sure 10,99: „Und hätte Dein Herr es gewollt, so hätten alle, die insgesamt auf der Erde sind, geglaubt. Willst du also die Menschen dazu zwingen, Gläubige zu werden?“

duld und Verzeihen geprägt (Sure 7,199: „Übe Nachsicht, gebiete, was recht ist“). Ein solches Procedere könnte man zu Recht als Kooperations-Toleranz, freilich noch nicht als Respekt- oder gar Wertschätzungs-Toleranz bezeichnen. Auch Sure 5,32 weist auf Toleranz hin: „Wenn einer jemanden tötet [...] dann ist das, als ob er die Menschen allesamt getötet hätte. Wenn aber einer jemandem Leben schenkt, dann ist das, als ob er den Menschen allesamt Leben geschenkt hätte.“ Dieses Füreinander-Einstehen mahnt meines Erachtens zu friedlicher Geschwisterlichkeit und Toleranz untereinander. Und auch die „Goldene Regel“ („Keiner von euch ist ein Gläubiger, solange er nicht seinem Bruder wünscht, was er sich selber wünscht“¹⁴) könnte, muss aber nicht, im Sinne von Respekt vor dem „Bruder“ verstanden werden. Das aber ist eine Sache der Auslegung.

Natürlich sprechen andere Suren mit ihren Gewaltaufrufen gegen Toleranz im Islam. Aber es steht außer Zweifel, dass Duldungs- und Koexistenz-Toleranz – wenn auch kaum Kooperations- oder gar Respekt- und Wertschätzungs-Toleranz – vom Propheten Muhammad gewollt waren. Dieses Minimum an Toleranz müssten Muslime sich zu eigen machen. Der Islam kann, ja müsste toleranzfähig sein.

Judentum

Im Judentum konzentriert sich die Friedens- und Toleranzethik u.a. auf Psalm 34,15: „Lass ab vom Bösen und tu Gutes; suche Frieden und jage ihm nach!“ *Shalom* wurde in der rabbinischen Tradition als „Hefe der Schöpfung“ verstanden. Und ähnlich wie im Koran heißt es im Jerusalemer Talmud: „Wer eine einzige Seele zerstört, zerstört die ganze Welt. Und wer eine einzige Seele rettet, rettet die ganze Welt.“¹⁵ Wie im Koran wird auch hier nicht von einem bestimmten (jüdischen, religiösen) Menschen, sondern von jedem Menschen gesprochen. Das spricht wieder für das Bewusstsein einer friedlichen Geschwisterlichkeit aller Menschen und damit für das Bewusstsein einer jedem Menschen inhärenten Toleranz. Die „Goldene Regel“ lautet im Judentum: „Tue nicht anderen, was du nicht willst, dass sie dir tun.“¹⁶ Diese Formulierung klingt nach dem Sprichwort „Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem andern zu“, also nach einem passiven Nebeneinander der Menschen, während die christliche Formulierung zu einem aktiven, liebevollen Miteinander aufruft. Aber auch das ist eine Sache der Auslegung.

Die hebräische Bibel, der Tenach, ist zwar voll von Aufrufen zu Gewalt und Intoleranz. Aber trotzdem gibt es in diesem Tenach Ansätze zum Toleranzaufruf, dem zahllose Juden gefolgt sind und immer wieder folgen werden. Das Judentum kann, ja müsste toleranzfähig sein.

14 40 Hadithe von An Nawawi, Nr. 13.

15 Jerusalemer Talmud, Sanhedrin 23a-b.

16 Rabbi Hillel, Sabbat 31a.

Die drei abrahamischen Religionen sind also eindeutig toleranzfähig oder können toleranzfähig sein. Ob ihre Anhänger es auch sind, ist aber freilich zu bezweifeln. Ihre Praxis zeigt oft das Gegenteil. Nicht nur im Islamismus sowie im ideologisierten Christentum und Judentum herrschen Gewalt und Intoleranz, sondern auch in den drei Religionen selbst. Liegt das am Menschen? Nicht nur, sondern auch an den Heiligen Schriften dieser Religionen selbst. Sie stiften Frieden *und* Gewalt. Trotzdem könnten ihre Anhänger tolerant sein und Frieden stiften. Es bleibt zu fragen:

Wie viel Toleranz müssten Religionen aufbringen, um Frieden zu stiften?

Damit komme ich zu meiner Eingangsfrage zurück. Ich habe im Verlauf des vorliegenden Beitrags fünf Toleranz-Typen in aufsteigender Linie unterschieden: Duldungs-Toleranz, Koexistenz-Toleranz, Dialog-Toleranz, Kooperations-Toleranz und Respekt- und Wertschätzungs-Toleranz.

Das Ziel aller Religionen könnte die höchste Form der Toleranz, die Respekt- und Wertschätzungs-Toleranz sein, weil alle Religionen alle Menschen als Geschöpfe Gottes und damit als Brüder und Schwestern anerkennen, die miteinander in Frieden und Toleranz leben sollten. Dem Einwand, dass Mörder doch keine Geschöpfe Gottes sein könnten, sollten die Religionen mit der Unterscheidung zwischen Täter und Tat bzw. Person und Handlung entgegenreten: Der Täter ist Gottes Geschöpf, die böse Tat aber ist Produkt des Menschen.

Die angestrebte Respekt- und Wertschätzungs-Toleranz ist jedoch freilich ein utopisches Fernziel. Die Heiligen Schriften selbst schlagen ja, wie wir gesehen haben, vorrangig Duldungs- und Koexistenz-Toleranz vor. Der alttestamentlichen Völkerverständigung und dem islamischen Friedensabkommen geht es nicht um Wertschätzung des Gegners, sondern um reine Duldung und um Koexistenz, um zu überleben. Von Dialog und Kooperation zwischen den Völkern und Religionen ist (fast) nirgends in der Bibel und im Koran die Rede – und schon gar nicht von Respekt und Wertschätzung. Allein die Bergpredigt mit ihrer Aufforderung zur Feindesliebe könnte in diesem Sinne verstanden werden. Und die „Goldene Regel“ könnte, muss aber nicht in diesem Sinne ausgelegt werden. Wenn Aufrufe zur toleranten Koexistenz weitergeführt werden als Aufruf zum gegenseitigen Verstehen, Vergeben und Respektieren, dann ist das Sache der Interpretation, nicht aber des Textes selbst.

Dialog-, Kooperations- und Wertschätzungs-Toleranz können somit von Religionen auf der Grundlage ihrer Quellen nicht erwartet werden. Nur wenn der extrinsische Zeitgeist in der Geschichte der Religionen Interpretationen in Richtung solcher Toleranzen einfordert, wären sie zu erwarten. Ist jedoch ein solcher Zeitgeist in manchen Gesellschaften und in jüdischen, christlichen oder islamischen Kreisen nicht vorhanden, dann kann man höchstens Dul-

dungs- und Koexistenz-Toleranz erwarten. Diese aber kann und muss man von allen erwarten, weil sie von Gott erwartet und gefordert wird.

In Europa, dem Kerngebiet der OSZE, herrscht weitgehend ein Geist der Dialog- und Respekt-Toleranz. In Europa kann und muss man daher von den Religionen die Bereitschaft zu Dialog, Kooperation und Respekt erwarten. Das bedeutet: Religionen dürfen im Konfliktfall nur rechtsstaatlich miteinander umgehen und nicht zur Privatjustiz greifen. Die Gläubigen sollten zudem Distanz zu sich selbst haben, selbstkritisch sein, sich für den interreligiösen Dialog öffnen und auch etwas religiösen Humor pflegen. Anstöße dazu müssen (!) von den jeweiligen Religionsführern ausgehen.

Ein gutes Beispiel hierfür erlebte ich kürzlich in einer Moschee: Der Imam berichtete von Muhammads Humor, niedergelegt in Hadithen, und von dem tiefen Glauben und Vertrauen des Propheten, dass Gott selbst auf Erden und in der Geschichte mitwirke. Und er schloss mit dem Satz: „Wir brauchen Gott nicht zu verteidigen; Gott verteidigt sich selbst und er verteidigt uns.“ Am Abend fand in der Moschee ein interreligiöses Gespräch zwischen Christen, Muslimen und Juden über Abraham statt. Dabei wurde Abraham als „Vater des Glaubens“ interpretiert, der allein Gott die Führung seines Lebens überließ.

Die Geistlichen selbst müssen zu Begegnung, Dialog und Toleranz aufrufen. Und sie sollten selbst Toleranz praktizieren. Wenn ihnen dann die Gläubigen folgen, könnte auch Dialog-, Kooperations- und Wertschätzungs-Toleranz zwischen allen Religionsangehörigen herrschen.

Aufgabe der OSZE ist es meiner Meinung nach, die Religionsführer in Europa an diese Pflicht zum Aufruf zur Toleranz zu erinnern.

Migrationssteuerung im Mittelmeerraum zwischen staatlicher Sicherheit, menschlicher Sicherheit und Menschenrechten: Scheitert der Balanceakt der EU?

Einführung

Als der vorliegende Beitrag im Frühsommer 2015 geschrieben wurde, gehörte die Migration über das Mittelmeer zu den in den Medien, unter Politikern und in der Öffentlichkeit meist diskutierten Themen in Europa. Die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die vor Europas Haustür eintrafen, war so hoch wie nie zuvor. Etliche weitere ertranken bei der Überquerung des Mittelmeers. Bilder von im Meer treibenden Leichen beherrschten die Pres-selandschaft. Rechte Parteien in ganz Europa warnten vor einer Bedrohung für die europäische Kultur und Identität. In einer leidenschaftlichen Rede bezeichnete der Präsident eines EU-Mitgliedstaates die Migration als Bedrohung für die Existenz Europas und stellte einen Zusammenhang zwischen der Zunahme irregulärer Migration und dem Anstieg von Terrorismus, höherer Arbeitslosigkeit und steigender Kriminalität her.¹ Gleichzeitig wiesen zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie zahlreiche Bürger und Politiker auf Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte sowie auf humanitäre Aspekte hin und in vielen europäischen Ländern war eine Welle bürgerlichen Engagements zu spüren, das sich beispielsweise in der Stiftung *Migrant Off-shore Aid Station* (MOAS) manifestierte, einer privaten Initiative zur Rettung von Migrant*innen auf See.²

Die Reaktion der Europäischen Union auf die Tragödie, die sich im Mittelmeer abspielt, ist eine unbeholfene Kombination aus humanitären und sicherheitspolitischen Erwägungen. Da Migration in erster Linie als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, liegt der Schwerpunkt auf Grenzmanagement und Polizeiarbeit, seit Kurzem auch unter Rückgriff auf militärische Elemente.

Im Bereich der Sicherheitsforschung haben neue Denkansätze und die Erweiterung des Begriffs der Sicherheitsbedrohung seit den 1980er Jahren dazu geführt, dass Migration im Wesentlichen als Sicherheitsproblem betrachtet wird: „Die Dualität der scheinbar durch Migration hervorgerufenen Bedrohungen sowohl für die nationale Souveränität als auch für die menschliche

1 Vgl. Margit Feher, Europe's Existence Threatened by Influx of Migrants, Says Hungary's Orban, in: The Wall Street Journal, 26. Juli 2015, unter: <http://www.wsj.com/articles/europes-existence-threatened-by-influx-of-migrants-says-hungarys-orban-1437827281>.

2 Siehe Migrant Offshore Aid Station, unter: <http://www.moas.eu>; deutsche Website unter: <https://www.moas.eu/de>.

Sicherheit spiegelt sich in einem großen Teil der jüngeren wissenschaftlichen Literatur wider.³

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob es gerechtfertigt ist, Migration als ein Sicherheitsproblem aufzufassen, und unter welchen Umständen dies der Fall sein könnte. Im Zentrum stehen dabei zwei Ansätze zur Migration: zum einen ein staatszentrischer Ansatz, der die nationale Sicherheit in den Mittelpunkt rückt, und zum anderen ein Ansatz, dem das Konzept der menschlichen Sicherheit und die Menschenrechte zugrundeliegen. Eine kurze Bewertung der Reaktion der EU auf die Migrationskrise im Mittelmeerraum bildet den abschließenden Teil des Beitrags, in dem argumentiert wird, dass Europa die Grundsätze verrät, auf denen es gegründet wurde, indem es das Primat der Menschenrechte nur unzureichend beachtet. Der Beitrag wird nicht auf Fragen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung und Integration derjenigen Migranten eingehen, die es über das Mittelmeer geschafft haben, da diese Themen einer gesonderten und ausführlichen Untersuchung bedürfen. Er wird auch nicht den eurozentrischen Charakter der Debatte über Migration im Mittelmeerraum erörtern, in der die Anliegen der entwickelten Länder wesentlich höher gewichtet werden als jene der Entwicklungsländer (die weit mehr Migranten aufnehmen, obwohl ihre materiellen Mittel zur Bewältigung dieser Situation wesentlich beschränkter sind).

Das Phänomen internationaler Migration

Migration kann als die Bewegung von Menschen von einem Ort an einen anderen verstanden werden. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) definiert Migration als „die Bewegung einer Person oder einer Gruppe von Personen, entweder über eine internationale Grenze hinweg oder innerhalb eines Staates. Es ist eine Bevölkerungsbewegung, die jegliche Form der Bewegung von Menschen umfasst, unabhängig von ihrer Länge, ihrer Zusammensetzung und ihren Ursachen; dazu zählt die Migration von Flüchtlingen, Vertriebenen und Wirtschaftsmigranten ebenso wie von Personen, die aus anderen Gründen, einschließlich der Familienzusammenführung, abwandern.“⁴

Zur Migration von Menschen kam es im Laufe der Geschichte schon immer. Manchmal wird sie als Bedrohung, öfter jedoch als Chance aufgefasst. Nach Angaben der Vereinten Nationen ist die Zahl internationaler Migranten von 154 Millionen im Jahr 1990 und 175 Millionen im Jahr 2000 auf weltweit

3 Caryl Thompson, *Frontiers and Threats: Should Transnational Migration Be Considered a Security Issue?*, in: *Global Policy*, 20. November 2013, unter: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/11/2013/frontiers-and-threats-should-transnational-migration-be-considered-security-issue> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 IOM, *Key Migration Terms*, unter: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

232 Millionen im Jahr 2013 gestiegen.⁵ Für die Europäische Union gibt Eurostat an, dass sich rund 20 Millionen Nicht-EU-Bürger in den Ländern der EU aufhalten, was vier Prozent der Bevölkerung ausmacht.⁶ Die große Mehrheit der weltweiten Migranten lebt also nicht in europäischen Ländern. Vielmehr wurden 86 Prozent der weltweit gewaltsam Vertriebenen von Entwicklungsländern aufgenommen. In Jordanien z.B. hielten sich im Januar 2015 allein 747.360 registrierte Flüchtlinge aus Syrien auf.⁷ In dieser Zahl sind die anderen Flüchtlinge, die Jordanien aufgenommen hat, noch gar nicht enthalten. Der europäischen Öffentlichkeit sind diese Tatsachen zumeist unbekannt. Bezeichnenderweise zeigen Umfragen, dass die Öffentlichkeit die Zahl der Immigranten in EU-Ländern tendenziell überschätzt. So fand eine Umfrage von Ipsos Mori z.B. heraus, dass „die Öffentlichkeit in Italien glaubt, dass 30% [der Bevölkerung] Immigranten seien, während es in Wahrheit 7% sind; und in Belgien glaubt die Bevölkerung, die Zahl läge bei 29%, wohingegen sie in Wahrheit 10% beträgt.“⁸

Die meisten irregulären Migranten, die in den vergangenen 18 Monaten Europa erreicht haben, kamen im Mittelmeerraum an und ihre Zahl steigt weiter. Angaben des UNHCR zufolge erreichten 105.000 Migranten in der ersten Jahreshälfte 2015 Europa auf dem Seeweg; 1.850 starben oder werden vermisst. Verglichen mit derselben Zeitspanne im Jahr 2014, in der 49.500 Menschen in Europa ankamen, ist dies eine Steigerung um 112 Prozent. 2014 kamen insgesamt 219.000 Menschen auf dem Seeweg nach Europa, wobei 3.500 starben oder als vermisst gelten, gegenüber insgesamt 60.000 Ankömmlingen und 600 Toten oder Vermissten im Jahr 2013.⁹ Besonders erschreckend ist daran, dass die Gesamtzahl der Toten oder Vermissten in etwas weniger als 18 Monaten somit 5.350 beträgt.

Eine breit gefasste Definition von Migration hilft uns bei der Frage, ob Migration eine Sicherheitsbedrohung darstellt, wahrscheinlich nicht weiter. Der Begriff muss daher differenziert betrachtet und präzisiert werden.

Die Literatur zum Thema Migration verwendet verschiedene Kategorien und Begriffe für bestimmte Formen der Migration. Einige Autoren versuchen, die unterschiedlichen Einstellungen gegenüber Migranten durch eine Unterschei-

5 Vgl. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, The number of international migrants worldwide reaches 232 million, Population Facts Nr. 2013/2, September 2013, unter: http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf.

6 Vgl. Eurostat, Immigration in the EU, 10. Juni 2015, Daten aus dem Jahr 2014, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf.

7 Vgl. UNHCR, 2015 UNHCR country operations profile – Jordan, unter: <http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html>.

8 Ipsos Mori, Perceptions are not reality: Things the world gets wrong, 29. Oktober 2014, unter: <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3466/Perceptions-are-not-reality-Things-the-world-gets-wrong.aspx>.

9 Vgl. UNHCR, Special Mediterranean Initiative, Plan for an enhanced operational response, June-December 2015, 16. Juni 2015, S. 4 und 7, unter: <http://www.unhcr.org/557ad7e49.html>.

derung zwischen akzeptablen und inakzeptablen Migranten zu erklären.¹⁰ Umfragen und Studien weisen auch darauf hin, dass ethnische Gesichtspunkte bei den Einstellungen gegenüber Migranten eine Rolle spielen. Am geeignetsten und nützlichsten mag jedoch eine Kategorisierung sein, die sich auf den Status von Migranten bezieht. Autoren sprechen hier vor allem von undokumentierter,¹¹ unautorisierter, klandestiner oder verdeckter,¹² illegaler¹³ und irregulärer Migration. Diese Formen der Migration werden von den Regierungen und Bürgern wohlhabenderer Länder zunehmend als Sicherheitsbedrohung angesehen.

Demetrios Papademetriou stellt fest: „Kein Aspekt dieser [globalen wirtschaftlichen und sozialen, O.G./M.W.] Interdependenz scheint für die Öffentlichkeit entwickelter Industriegesellschaften sichtbar zu sein als die Bewegung von Menschen. Und kein Teil dieser Bewegung erweist sich als schwieriger zu bewältigen und als von der Öffentlichkeit schwerer zu akzeptieren als die irreguläre (auch unautorisiert, undokumentiert oder illegal genannte) Migration.“¹⁴ In der Tat stützen aktuelle Umfragen diese Annahme. Der Bericht des *Migration Observatory* der Universität Oxford zur öffentlichen Meinung über die Immigration in Großbritannien aus dem Jahr 2011 weist darauf hin, dass die Öffentlichkeit zwischen „legaler“ und „illegaler Migration“ unterscheidet und dass sich eine ablehnende Haltung gegenüber Migration häufig in erster Linie auf illegale Migration bezieht.¹⁵

Den obengenannten verschiedenen von Wissenschaftlern, Politikern und den Medien verwendeten Begriffen ist gemeinsam, dass sie sich allesamt auf jene Migranten beziehen, die in ihren Aufnahmeländern (in manchen Fällen auch in ihren Herkunfts- oder in den Transitländern) keine Aufenthaltsberechtigung haben. Dennoch wurden häufig Bedenken darüber geäußert, wie sich ein solcher Sprachgebrauch auf die Wahrnehmung dieser Migranten auswirkt und welche Konsequenzen dies wiederum u.a. für die Politikgestaltung und das Wohlergehen der Migranten hat. Mehrere Autoren haben darauf hinge-

10 Vgl. Robert Ford, Acceptable and Unacceptable Immigrants: How Opposition to Immigration in Britain is Affected by Migrants' Region of Origin, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 7/2011, S. 1017-1037.

11 Vgl. Platform for International Co-operation on Undocumented Migrants, Who are Undocumented Migrants, unter: <http://picum.org/en/our-work/who-are-undocumented-migrants>. Vgl. zu den deutschen Begriffen Marianne Haase/Jan C. Jugl, Irreguläre Migration, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Grundlagendossier Migration, 23. Dezember 2007, unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56565/irregulaere-migration>.

12 Vgl. Derek Lutterbeck, Policing Migration in the Mediterranean, in: *Mediterranean Politics* 1/2006, S. 59-82.

13 Vgl. z.B. Paul Collier, Illegal Migration To Europe: What Should Be Done?, in: *Social Europe Journal*, 9. September 2014, unter: <http://www.social-europe.eu/2014/09/illegal-migration>.

14 Demetrios G. Papademetriou, The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight, Migration Policy Institute, 1. September 2005, unter: <http://www.migrationpolicy.org/article/global-struggle-illegal-migration-no-end-sight>.

15 Vgl. The Migration Observatory at the University of Oxford, Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain, 16. Oktober 2011, S. 3-4, unter: <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/understanding-uk-public-opinion/executive-summary>.

wiesen, dass keiner der verwendeten Begriffe dem Phänomen gerecht wird, und sich auf die Suche nach neuen Ausdrücken begeben, wie z.B. „verzweigte Migration“ („*desperate migration*“) oder, im Mittelmeerkontext, „*Boat-people*“.¹⁶ Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff „irreguläre Migration“ verwendet, der zwar nicht allgemein anerkannt und auch nicht sehr präzise ist (er umfasst verschiedene Arten von Migranten: Wirtschaftsmigranten, Asyl-suchende und Flüchtlinge), aber von Organisationen wie der IOM¹⁷ und der EU¹⁸ verwendet wird.

Die IOM definiert irreguläre Migration als eine Migration, die „außerhalb der regulierenden Normen der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer stattfindet“. Daher bedeutet sie „aus der Perspektive der Aufnahmeländer die Einreise [in ein Land] sowie den Aufenthalt oder die Arbeit in einem Land ohne die erforderliche Genehmigung oder die laut Einwanderungsbestimmungen notwendigen Dokumente. Aus der Perspektive der Herkunftsländer kann die Irregularität beispielsweise darin gesehen werden, dass eine Person eine internationale Grenze ohne gültigen Pass oder ein gültiges Reisedokument überquert oder die behördlichen Auflagen zum Verlassen des Landes nicht erfüllt.“¹⁹ Menschenrechtsgruppen weisen jedoch darauf hin, dass es sich dabei nicht um Straftaten handelt, sondern um Ordnungswidrigkeiten. In der Tat stellt das Völkerrecht explizit fest, dass Personen, denen der Flüchtlingsstatus zusteht, für die illegale Einreise in ein Land nicht bestraft werden dürfen.²⁰

Wie bereits angemerkt, ist die Zahl irregulärer Migranten gestiegen. Experten führen dies auf vier Entwicklungen zurück: erstens die erhöhte Mobilität als Folge der Globalisierung, der Fortschritte in den Bereichen Verkehr und Kommunikation sowie des allgemein höheren Migrationsaufkommens; zweitens die von den Regierungen eingeführten stärkeren Einschränkungen der Möglichkeiten zur legalen Migration; drittens das erhebliche Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt; viertens die

16 Siehe z.B. Joseph Chamie, *The Dilemma of Desperate Migration. Humanitarian aid adds incentives for migrants to take risks in fleeing homelands*, YaleGlobal Online, 14. November 2013, unter: <http://yaleglobal.yale.edu/content/dilemma-desperation-migration>, sowie Roderick Pace, *Migration in the Central Mediterranean*, Jean Monnet Occasional Paper 2/2012, unter: https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0003/179058/JMProfPacePaperMigration022013webv3.pdf.

17 Vgl. IOM, a.a.O. (Anm. 4), sowie zur Verwendung des deutschen Begriffs z.B. Internationale Organisation für Migration (IOM) Deutschland, *Internationaler Tag der Migranten 2014*, unter: <http://germany.iom.int/de/international-migrants-day-2014-0>.

18 Vgl. European Commission, *Migration and Home Affairs, Irregular Migration & Return*, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm, sowie zur Verwendung des deutschen Begriffs z.B. EU-Kommission, *Priorität Migration*, unter: http://ec.europa.eu/priorities/migration_de.

19 IOM, a.a.O. (Anm. 4).

20 Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 31(1), in: UNHCR, *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954) und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967)*, S. 1-30, hier: S. 15, unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf.

Massenmigration infolge von Konflikten und massenhaften Menschenrechtsverletzungen wie z.B. in Syrien und Libyen, im Irak, in Palästina und im Jemen.

Die aktuelle Zahl irregulärer Migranten weltweit kann nur geschätzt werden. Im Jahr 2010 ging die IOM davon aus, dass „die überwältigende Mehrheit der Migranten uneingeschränkt autorisiert ist. Schätzungen gehen, auch wenn sie nicht exakt sind [...] davon aus, dass sich derzeit nur rund 10-15 Prozent der [...] internationalen Migranten in einer irregulären Situation befinden.“²¹

Die EU legt zwar keine eigene Schätzung der Zahl irregulärer Immigranten vor, weist aber darauf hin, dass „insgesamt 567.427 Drittstaatsangehörige, die sich irregulär in den Mitgliedstaaten aufhielten, 2009 *aufgegriffen* wurden. Das bedeutet einen Rückgang um 7% im Vergleich zu 2008 [...]“²² Das Projekt Clandestino schätzt die Zahl irregulärer Migranten in der EU für das Jahr 2008 auf 1,9 bis 3,8 Millionen.²³ Diese Schätzung wird in einem Großteil der entsprechenden Literatur übernommen. Da die Bevölkerungszahl der EU (im Mai 2014)²⁴ mit 505,7 Millionen angegeben wird, kann das Ausmaß der irregulären Migration an sich eigentlich nicht das Problem sein.

Um das Problem besser verstehen zu können, ist es erforderlich, das Phänomen der irregulären Migration aus der jeweiligen Perspektive eines staatszentrischen und eines auf dem Konzept der menschlichen Sicherheit beruhenden Ansatzes zu betrachten.

Staaten und Menschen

Staaten

Die öffentliche Debatte über den Kausalzusammenhang zwischen Migration und Sicherheit konzentriert sich häufig auf eine Reihe von Fragen der nationalen Sicherheit im Sinne des Schutzes und der Förderung des Wohlergehens der Bürger und legalen Einwohner eines Staates und seines Hoheitsgebietes. Die Debatte ist somit ihrem Wesen nach staatszentrisch. Khalid Koser stellt fest, dass „die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung für die nationale

21 IOM, World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change, Genf 2010, S. 29, unter: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf.

22 European Commission/European Migration Network, EMN INFORM, Migration and International Protection Statistics 2009, S. 3, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_migratory_statistics_2009_june_2012_final_en.pdf (Hervorhebung im Original).

23 Vgl. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Clandestino Project, Final Report, 23. November 2009, S. 15, unter: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>.

24 Vgl. Eurostat, Population and population change statistics, unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics (Zugriff: 9. November 2014).

Sicherheit in den letzten Jahren zweifellos zugenommen hat, [...] zum Teil als Reaktion auf die rapide steigende Zahl internationaler Migranten [...] und insbesondere ‚irregulärer‘ oder ‚illegaler‘ Migranten [...]“.²⁵ Es gibt natürlich noch andere Faktoren, die eine solche Bedrohungswahrnehmung möglicherweise verstärken, z.B. eine massive Zunahme irregulärer Migration oder ihr Auftreten in einer Phase der Rezession. Eine zentrale Rolle bei der Wahrnehmung irregulärer Migration als Sicherheitsbedrohung spielen reale oder imaginäre Verbindungen mit Terrorismus, organisiertem Verbrechen und Gesundheitsrisiken. Internationaler Terrorismus und andere transnationale Bedrohungen werden gerade aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters mit Migration in Zusammenhang gebracht,²⁶ insbesondere mit irregulärer Migration. Die Furcht vor solchen Bedrohungen in der öffentlichen Wahrnehmung der Aufnahmeländer hat sich jedoch generell als übertrieben herausgestellt.²⁷ Die Herstellung solcher Zusammenhänge ist allerdings ein komplexes Thema, das es verdient, ernsthaft und ausgiebig diskutiert zu werden, um den Ängsten der Öffentlichkeit entgegenzuwirken.

Migration kann auch als Bedrohung für das soziale und wirtschaftliche Gefüge der Aufnahmeländer wahrgenommen werden, z.B. wenn vermutet wird, dass sie zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt. Das Gefühl, dass Mig-

25 Khalid Koser, When is Migration a Security Issue? Brookings, 31. März 2011, unter: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser>.

26 Vgl. IOM, Essentials of Migration Management, Volume Two: Developing Migration Policy, Genf 2004, Section 2.8, Migration and Security, S. 6, unter: http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/v2/V2S08_CM.pdf.

27 In Bezug auf Kriminalität schreibt Luca Nunziata: „Unsere empirischen Befunde zeigen, dass sich eine Zunahme der Einwanderung nicht auf die Zahl der Verbrechenopfer auswirkt, jedoch mit einer größeren Furcht vor Verbrechen einhergeht. Letztere korreliert durchgängig und positiv mit der ablehnenden Haltung der Einheimischen gegenüber Immigranten. Unsere Ergebnisse belegen, dass unter den Einwohnern Europas eine falsche Vorstellung vom Zusammenhang zwischen Einwanderung und Kriminalität herrscht.“ Luca Nunziata, Immigration and Crime: New Empirical Evidence from European Victimization Data, IZA Discussion Paper Nr. 8632, Bonn, November 2014, S. 1, unter: <http://ftp.iza.org/dp8632.pdf>.

Die Weltgesundheitsorganisation weist darauf hin, dass „es trotz weit verbreiteter gegenläufiger Wahrnehmung keinen systematischen Zusammenhang zwischen Migration und der Einfuhr ansteckender Krankheiten gibt“, sondern vielmehr einen Zusammenhang zwischen Gesundheit und Armut. Ansteckende Krankheiten würden eher von Reisenden als von Migranten eingeführt. World Health Organization, Regional Office for Europe, Migration and health: key issues, unter: <http://www.euro.who.int/en/media-centre/events/events/2015/11/high-level-meeting-on-refugee-and-migrant-health/news/news/2015/09/population-movement-is-a-challenge-for-refugees-and-migrants-as-well-as-for-the-receiving-population/migration-and-health-key-issues#292117>.

In einer Beurteilung des Zusammenhangs zwischen Migration und Terrorismus weist die IOM darauf hin, dass „die Versicherheitlichung von Migration ungerechtfertigt und in mancher Hinsicht nicht hilfreich ist. Insbesondere wenn Migration und Terrorismus in einen zu engen oder einen vereinfachenden kausalen Zusammenhang gebracht werden, besteht die Gefahr, dass politische Vorgaben ungeeignet sind oder sogar nach hinten losgehen, indem sie Spannungen innerhalb einer Gemeinschaft verschärfen und den sozialen Zusammenhalt untergraben. Die Behauptung, es gebe einen Zusammenhang zwischen Migranten und Terrorismus, ist zu bezweifeln.“ IOM, International Terrorism and Migration, Genf 2010, S. 7, unter: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/tcm/international_terrorism_and_migration.pdf.

ration eine Bedrohung darstellt, kann sogar dann herrschen, wenn Wirtschaftswissenschaftler einwenden, dass Migration ein Faktor ist, der sich positiv auf den Güter- und Geldfluss auswirkt, und die europäische Demographie es nahelegt, dass Europa von einer Einwanderung profitieren würde. In einem Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2014 heißt es: „Internationale Migration steigert weltweit die Einkommen. Indem sie es Arbeitern ermöglicht, dorthin zu ziehen, wo sie produktiver sind, führt die Migration zu einem Anstieg der Produktion und des Einkommens.“²⁸

Migration kommt auch Entwicklungsländern zugute: Die Rücküberweisungen der Migranten betragen insgesamt bis zum Dreifachen der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe (Angaben für das Jahr 2014). Zudem „profitieren Aufnahmeländer von den billigeren und häufig unverzichtbaren Dienstleistungen, die die Arbeitsmigranten erbringen. Die meisten Volkswirtschaften, reiche wie arme, würden ohne internationale Arbeitsmigranten zum Stillstand kommen. Und was die Zukunft betrifft, so implizieren die demographischen Entwicklungen einen zunehmenden Bedarf und ein steigendes Angebot an internationaler Migration, vor allem an geringer qualifizierten Arbeitskräften.“²⁹

Eine weitere mit irregulärer Migration verbundene Herausforderung ist die Wahrnehmung der Menschen in den Transitländern, insbesondere aber in den Aufnahmeländern, dass die Situation außer Kontrolle geraten sei und sogar eine Gefahr für die staatliche Souveränität darstelle. Die Kontrolle über grenzüberschreitende Bewegungen gehört tatsächlich zu den Grundfunktionen eines Staates. Man könnte daher argumentieren, dass „Staaten Maßnahmen zur Migrationssteuerung dazu nutzen, ihre souveräne Kontrolle über das Hoheitsgebiet unter Beweis zu stellen und die Sorge der Bevölkerung, dass diese Souveränität untergraben wird, zu beschwichtigen“.³⁰ Staaten bestimmen, wer in ihr Hoheitsgebiet einreisen und in ihm wohnen und arbeiten darf; zu den dazu eingesetzten Mitteln gehören Strategien zur Migrationssteuerung und zum Grenzmanagement.

Es fehlt offenkundig an einer ehrlichen Debatte über die oben genannten Themen. Versuche, den Strom irregulärer Migranten aufzuhalten oder zumindest zu reduzieren, schüren die Ängste noch mehr und erzeugen – wie in einem Teufelskreis – eine noch größere Nachfrage nach Sicherheitsmaßnahmen. Von entscheidender Bedeutung ist außerdem, dass die Berechtigung zur Kontrolle darüber, wer in einen Staat einreisen und dort leben kann, nicht ab-

28 The World Bank, Migration and Remittances, April 2014, unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20648762~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.

29 Dilip Ratha, The new European Agenda for Managing Migration: How to find the needle and not destroy the haystack, The World Bank – People Move, 15. Mai 2015, unter: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/new-european-agenda-managing-migration-how-find-needle-and-not-destroy-haystack>.

30 International Council on Human Rights Policy, Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, Genf 2010, S. 2, unter: http://www.ichrp.org/files/reports/56/122_report_en.pdf.

solut ist, sondern durch eine Reihe konkreter völkerrechtlicher Bestimmungen sowie durch Menschenrechtsverpflichtungen eingeschränkt wird (siehe weiter unten).

Menschen

Die Diskussion über Migration und Sicherheit spiegelt gleichzeitig jedoch auch die Tendenz wider, über den Tellerrand nationaler Sicherheit hinauszuschauen und auch Aspekte der menschlichen Sicherheit einzubeziehen. Während der Schwerpunkt aus der Perspektive nationaler Sicherheit auf Herausforderungen im Bereich des Grenzmanagements, die die Souveränität eines Staates untergraben könnten, sowie auf den realen oder imaginären Bedrohungen für die Bevölkerung eines Aufnahmelandes durch Migration liegt, rücken das Konzept der menschlichen Sicherheit und der Menschenrechtsansatz beim Thema Migration die Gefahren für den Migranten in den Mittelpunkt: „Die strukturelle Gewalt, die viele Menschen zur Migration veranlasst, die Auswirkungen von Deportation und Verhaftung sowie die Gefährdung der persönlichen Sicherheit von Migranten, die sich aus dem zunehmenden Unwillen von Staaten ergeben, den wirklich Bedürftigen Zuflucht zu gewähren, sind nur einige der Aspekte des Zusammenhangs zwischen Migration und menschlicher Sicherheit.“³¹ Aus der Perspektive der menschlichen Sicherheit lautet daher „das oberste Gebot, nicht mit allen verfügbaren Mitteln die Migration einzuschränken, sondern vielmehr zu verhindern, dass Menschen im Mittelmeer ihr Leben verlieren, die Migranten vor Menschen schmugglern zu schützen und die Rechte von echten Flüchtlingen zu gewährleisten.“³²

Koser argumentiert, dass die Bezeichnung eines Problems als Bedrohung für die nationale Sicherheit sich erheblich darauf auswirke, welche Maßnahmen gegen die wahrgenommene Bedrohung ergriffen werden. So diene sie z.B. im Migrationskontext als Rechtfertigung für „zunehmende Überwachung, Inhaftierung, Abschiebung und eine restriktivere Politik“.³³ Dies wiederum wirkt sich auf die menschliche Sicherheit der Migranten ebenso aus (indem sie dazu verleitet werden, gefährlichere Routen zu wählen, sich in die Hände von Schleusern und Menschenhändlern zu begeben und ihre Möglichkeiten, ein sicheres Land zu erreichen, beschränkt werden) wie auf die öffentliche Wahrnehmung von Immigration (indem immigrantenfeindliche Tendenzen gefördert werden). Auf den Mittelmeerraum trifft dies sicherlich zu. Aus diesem Grund kommen viele Autoren zu dem Schluss, dass die Bedrohungen für die menschliche Sicherheit der irregulären Migranten die Bedrohungen für die nationale Sicherheit, die sie darstellen könnten, bei Weitem überwiegen.

31 Thompson, a.a.O. (Anm. 3).

32 Lutterbeck, a.a.O. (Anm. 12), S. 64.

33 Koser, a.a.O. (Anm. 25).

Menschliche Sicherheit hat zum Ziel, Menschenleben auf eine Weise zu schützen, die die menschlichen Freiheiten stärkt und die Möglichkeiten zur Selbsterfüllung verbessert. Der Tod tausender Menschen im Mittelmeer versinnbildlicht die größte Gefahr für die menschliche Sicherheit: den Verlust des Lebens. Aus menschenrechtlicher Perspektive bedeutet dieses Versagen einen Verstoß gegen das grundlegendste aller Menschenrechte: das u.a. in Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in Artikel 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und in Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention verbürgte Recht auf Leben. Es mag zwar schwierig oder gar unmöglich sein, der EU und ihren Mitgliedstaaten eine juristische Verantwortung für diese Todesfälle auf See nachzuweisen. Es spricht jedoch einiges dafür, dass sie ein gewisses Maß an moralischer Verantwortung tragen. Immerhin erklärt die EU in Artikel 6 ihres Gründungsvertrags: „Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

Staatszentrischer Ansatz versus Konzept der menschlichen Sicherheit

Der staatszentrische Ansatz und das Konzept der menschlichen Sicherheit werden häufig als zwei Ansätze betrachtet, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Im Mittelpunkt der Debatte steht daher die Frage, um wessen Sicherheit wir uns Sorgen machen sollten – sollten wir uns tatsächlich auf die Sicherheit von Staaten konzentrieren oder sollte unsere Sorge in erster Linie der Sicherheit der Menschen – in diesem Fall der irregulären Migranten – gelten?

Donald Kerwin weist jedoch treffend darauf hin, dass „die menschliche Sicherheit zwar oftmals dem Begriff der nationalen Sicherheit entgegengesetzt wird, sich beide aber nicht unbedingt widersprechen. Eine gut gestaltete nationale Sicherheitspolitik sollte die menschliche Sicherheit fördern. Sich mit menschlicher Sicherheit zu befassen bedeutet jedoch, dass die Migrationsdebatte über den engen Tellerrand der nationalen Sicherheit und ihrer Beschäftigung mit Grenzkontrollen, Festnahmen und der Kriminalisierung von Migranten hinaus geführt werden und sich auch mit Bedingungen der Unsicherheit auseinandersetzen muss, die die Ursache für irreguläre und krisenbedingte Migration sind. Menschliche Sicherheit wirft auch die Frage auf, ob politische Strategien, die aus einer irregeleiteten Auffassung von nationaler Sicherheit heraus entwickelt wurden, Menschen nicht vielmehr in weniger sichere Situationen bringen, wie zum Beispiel in die Hände von Menschenhändlern und Schleusern.“³⁴ Eine wirksame Migrationssteuerung und ein effektives Grenzmanagement würden folglich nicht nur nationale Sicherheits-

34 Donald Kerwin, Human Security, Civil Society and Migration, S. 3 unter: [https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Kerwin statement.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Kerwin%20statement.pdf).

probleme lösen, sondern gleichzeitig auch die menschliche Sicherheit der Migranten verbessern. Dies ist zweifellos eine äußerst komplexe Aufgabe – bei der Europa offensichtlich versagt, wie nachfolgend argumentiert werden wird.

Die Situation im Mittelmeerraum

Die allgemeine Situation

Derek Lutterbeck vermerkt: „Das Mittelmeer gilt heutzutage als eines der wichtigsten Eingangstore, durch die undokumentierte Immigranten in die EU zu gelangen versuchen“.³⁵ Seit 2011 ist die Zahl der irregulären Migranten, die auf Booten vor allem in Italien und Griechenland, aber auch in anderen nördlichen Mittelmeerstaaten, ankommen, deutlich gestiegen. Die Mehrheit der irregulären Migranten erreicht die EU über das Mittelmeer. Frontex, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, berichtet, dass im zweiten Quartal 2014 rund 90 Prozent aller in der EU eingetroffenen irregulären Migranten von ihrer Seegrenze gemeldet wurden, vor allem in Süditalien.³⁶

Frontex weist auch darauf hin, dass 2014 „für irreguläre Migranten, die die lebensgefährliche Meeresüberquerung von Nordafrika nach Europa gewagt haben, ein wahrhaft katastrophales Jahr war. Die beunruhigende Zunahme schwerer bewaffneter Konflikte auf der ganzen Welt – von Mali in Westafrika bis nach Gaza, Syrien, den Irak und darüber hinaus – hat sich für Menschenschmuggler als Goldgrube erwiesen – dabei ist das von Unruhen zerrissene Libyen heute der am weitaus meisten bevorzugte Ausgangspunkt. Die Zahlen sind erschütternd.“³⁷ Diese Entwicklung setzte sich in der ersten Jahreshälfte 2015 trotz verstärkter Maßnahmen seitens der EU fort. Die Zahl der Menschen, die bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ihr Leben verlieren, steigt derweil weiter an.

Migranten, die das Mittelmeer überqueren

Angaben des UNHCR zufolge waren die drei häufigsten Gruppen von Migranten, die das Mittelmeer zwischen Januar und Juni 2015 auf dem Seeweg überquerten, syrischer, afghanischer und eritreischer Nationalität.³⁸ Was Syrien und Afghanistan betrifft, sind die Gründe für die Migration mehr als of-

35 Lutterbeck, a.a.O. (Anm. 12), S. 61.

36 Vgl. Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 2, April-June 2014, S. 5, unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q2_2014.pdf.

37 Frontex, People smugglers: the latter day slave merchants, 30. September 2014, unter: <http://frontex.europa.eu/feature-stories/people-smugglers-the-latter-day-slave-merchants-UArKn1>.

38 Vgl. UNCHR, a.a.O. (Anm. 9), S. 4

fensichtlich. In Syrien hat die von dem anhaltenden Bürgerkrieg für Zivilisten ausgehende Gefahr mit der Ausbreitung des Islamischen Staates (IS) noch weiter zugenommen. Die barbarischen Taten des IS in Syrien müssen angesichts der umfassenden Berichterstattung in den internationalen Medien an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden.³⁹ Die Gewalt in Syrien hatte bis Anfang 2015 bereits mehr als 210.000 Tote gefordert.⁴⁰

In Afghanistan ist die Sicherheitslage nach wie vor schwierig, da die Taliban und andere Aufständische vielerorts vordringen. Dies belegt ein Bericht des EU-eigenen Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) über die Sicherheitslage in Afghanistan, in dem es heißt, dass „bewaffnete aufständische Gruppen wie die Taliban und Hizb-i Islāmī Afghanistan immer häufiger großangelegte Angriffe auf die ANSF [Nationale Sicherheitskräfte Afghanistans] ausführen. Die Aufständischen sind bei der Eroberung und beim Halten von Territorien zunehmend erfolgreich, jedoch gelingt es den ANSF generell immer noch, die großen Innenstädte und kleinere Städte in den meisten Teilen des Landes zu kontrollieren. Seit 2013 hat die Zunahme der Angriffe zu einer erhöhten Zahl von zivilen Opfern geführt, vor allem durch Kreuzfeuer sowie Mörser- und Artilleriebeschuss.“⁴¹

In Eritrea befinden sich die Zivilisten in einer anderen, aber ebenso erschreckenden Situation. Das Land wird von einer Militärdiktatur beherrscht, die systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen begeht, darunter Zwangsarbeit, willkürliche Verhaftungen, Folter und die Unterdrückung der Religionsfreiheit.⁴² Die Sicherheitslage ist so katastrophal, dass mehrere EU-Länder und die USA davor gewarnt haben, in das Land zu reisen.⁴³

Insgesamt kommen mehr als 60 Prozent der Migranten, die auf Booten das Mittelmeer überqueren, aus diesen drei Ländern.⁴⁴ Der Hintergrund ermöglicht es uns, den gegenwärtigen Strom von Menschen über das Mittelmeer besser zu verstehen. Die große Mehrheit dieser Migranten flieht vor bewaffneten Konflikten, inneren Unruhen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Es gibt daher glaubhafte Gründe dafür, sie als Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention anzusehen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, auf das Völkerrecht hinzuweisen, das Migranten und Flüchtlinge als Perso-

39 Siehe z.B. ISIL on 24-hour „killing rampage“ in Syria’s Kobane, Al Jazeera, 27. June 2015, unter: <http://www.aljazeera.com/news/2015/06/isil-24-hour-killing-rampage-kobane-150626144824173.html>.

40 Vgl. Syria death toll now exceeds 210,000: rights group, Reuters, 7. Februar 2015, unter: <http://www.reuters.com/article/2015/02/07/us-mideast-crisis-toll-idUSKBN0LB0DY20150207>.

41 European Asylum Support Office, Press Release, Afghanistan security situation, PR 01/2015, 13. Februar 2015, S. 2, unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Press-release-Afghanistan-security-situation.pdf>.

42 Vgl. Human Rights Watch, Eritrea, unter: <https://www.hrw.org/africa/eritrea>.

43 Siehe z.B. US Department of State, Bureau of Consular Affairs, Eritrea Travel Warning, unter: <http://travel.state.gov/content/passports/english/alertswarnings/eritrea-travel-warning.html>; sowie die Reisewarnung der britischen Regierung: Foreign travel advice, Eritrea, unter: <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/eritrea>.

44 Vgl. UNHCR, a.a.O. (Anm. 9), S. 4.

nen schützt, deren besondere Schutzbedürftigkeit sich daraus ergibt, dass sie sich außerhalb der rechtlichen Zuständigkeit des Staates befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Das Völkerrecht sieht deswegen einen zweifachen Schutz für Migranten und Flüchtlinge vor: 1. einen allgemeinen Schutz auf der Grundlage von Menschenrechtsabkommen, der für alle Personen gilt, und 2. einen besonderen Schutz für bestimmte Kategorien von Personen (in diesem Fall Migranten und Flüchtlinge). Hervorzuheben ist, dass laut EASO Staatsbürgern der genannten Herkunftsländer, die es in einen EU-Mitgliedstaat schaffen, fast ausnahmslos Schutz gewährt wird.⁴⁵ Das Hauptproblem besteht darin, dass diese Personen, denen Schutz zusteht, oft nicht auf legalem Wege nach Europa gelangen können und daher großen Gefahren ausgesetzt sind, wenn sie versuchen, den benötigten Schutz und die damit verbundenen Rechte zu erlangen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen Flüchtling als jede Person, die „[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“⁴⁶ Der Begriff der Verfolgung ist besonders wichtig, da er den Grund unterstreicht, aus dem Flüchtlinge eines besonderen Schutzes bedürfen. Nach dem Völkerrecht haben Personen, die vor Verfolgung fliehen, nicht nur das Recht, den Status eines Flüchtlings zugestanden zu bekommen, sondern auch das Recht, nicht in Gebiete zurückgeführt zu werden, in denen sie in Gefahr sind (*Non-refoulement*-Prinzip, Grundsatz der Nichtzurückweisung). Ungeachtet der rechtlichen Verpflichtungen, die gegenüber diesen Menschen gelten, sobald sie europäisches Hoheitsgebiet erreicht haben, sind Länder, die für sich in Anspruch nehmen, sich von Menschenrechten und humanitären Grundsätzen leiten zu lassen, auch moralisch verpflichtet, Menschen zu helfen, die vor gewalttätigen Konflikten und Menschenrechtsverletzungen fliehen.

Abgesehen von denjenigen Menschen, die nach dem Völkerrecht Anspruch auf einen Flüchtlingsstatus haben, da sie vor Verfolgung und Krieg fliehen, gibt es eine zweite Kategorie von Menschen, die ebenfalls über das Mittelmeer migrieren und oftmals als „Wirtschaftsmigranten“ bezeichnet werden. Neben Syrien, Afghanistan und Eritrea stammt eine große Zahl der Migranten, die das Mittelmeer überqueren, aus Ländern wie Mali, Nigeria, Gambia und dem Senegal – allesamt Länder mit einem niedrigen *Human Development Index*. Menschen, die diese Länder verlassen, tun dies in erster Linie, weil sie Arbeit, eine bessere Gesundheitsfürsorge für sich und ihre Familien

45 Vgl. European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014, Juli 2015, S. 26, unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

46 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, a.a.O. (Anm. 20), Artikel 1A (2), S. 2.

sowie eine bessere Ausbildung und bessere Zukunftsperspektiven für ihre Kinder suchen. Im 19. und 20. Jahrhundert haben ähnliche Gründe Millionen von Europäern dazu veranlasst, in die USA auszuwandern. Letztendlich sind Wirtschaftsmigranten auf der Suche nach mehr menschlicher Sicherheit und einer besseren Gewährleistung ihrer Menschenrechte. Laut einem Bericht der Kommission für Menschliche Sicherheit aus dem Jahr 2003 bedeutet menschliche Sicherheit, „politische, soziale, ökologische, wirtschaftliche, militärische und kulturelle Systeme zu schaffen, die zusammen den Menschen die Grundbausteine für ihr Überleben, ihr Auskommen und ihre Würde bieten“.⁴⁷ Die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Sorgen, die Wirtschaftsmigranten dazu veranlassen, ihr Herkunftsland zu verlassen, sind wichtige Aspekte, wenn es darum geht, Wirtschaftsmigration in den Diskursen in den richtigen Kontext einzuordnen. Aus der Perspektive der Menschenrechte ist es wichtig, daran zu erinnern, dass das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung gemäß dem Völkerrecht auch Menschenrechte sind, die z.B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte formuliert sind.

Die Reaktion der EU

Die Reaktion der EU auf die Situation im Mittelmeerraum deutet auf eine ungelöste Spannung zwischen einem die nationale Sicherheit betonenden und einem die menschliche Sicherheit in den Mittelpunkt rückenden Ansatz hin. Die offizielle Rhetorik schließt zwar den humanitären Gedanken, Leben zu retten und die Menschenrechte irregulärer Migranten zu gewährleisten, ein und verweist auch auf die Notwendigkeit, die Ursachen zunehmender Migration (Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, Armut und sozioökonomische Faktoren wie beispielweise Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern) zu bekämpfen. Die konkreten Maßnahmen der EU konzentrieren sich jedoch größtenteils auf die Einschränkung der irregulären Migration durch Migrationssteuerung und Grenzmanagement.

Die unmittelbare Reaktion der EU auf die Tragödien vom April 2015 (einer der schlimmsten Monate, was den Verlust an Menschenleben betrifft) deutet darauf hin, dass für sie die staatliche Sicherheit im Mittelpunkt steht. Die in den Wochen nach diesen Tragödien beschlossenen Maßnahmen, die auch als Zehn-Punkte-Plan bekannt geworden sind, konzentrierten sich auf folgende zehn Schritte:

- „Verstärkung der gemeinsamen Operationen Triton und Poseidon im Mittelmeer durch Aufstockung der finanziellen und operativen Mittel.

47 Commission on Human Security, Human Security Now, New York 2003, S. 4.

- Gleichzeitig wird das Einsatzgebiet ausgeweitet, um im Rahmen des Frontex-Mandats in einem größeren Radius intervenieren zu können.
- Systematische Beschlagnahme und Zerstörung der Boote von Schleusern im Mittelmeer. Die EU-Kommission erhofft sich davon ähnliche Erfolge wie bei der Operation Atalanta.
 - EUROPOL, FRONTEX, EASO und EUROJUST werden regelmäßig zusammenkommen und eng zusammenarbeiten, um Informationen über die Vorgehensweisen der Schleuser zu sammeln, Finanzströme zu verfolgen und bei den Ermittlungen zu helfen.
 - EASO soll in Italien und Griechenland Teams für die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen aufstellen.
 - Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die Fingerabdrücke aller Migranten erfasst werden.
 - Es sollen Optionen für ein Verfahren zur Verteilung der Flüchtlinge in Notfallsituationen geprüft werden.
 - Einführung eines EU-weiten freiwilligen Pilotprojekts zur Neuansiedlung von Flüchtlingen, in dessen Rahmen Plätze für schutzbedürftige Personen angeboten werden sollen.
 - Einführung eines neuen Rückkehrprogramms unter der Koordination von Frontex für die zügige Rückkehr irregulärer Migranten aus exponierten Mitgliedstaaten.
 - Gemeinsame Bemühungen der Kommission und des EAD um Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Libyens. Die Initiativen in der Republik Niger müssen verstärkt werden.
 - Einsatz von Verbindungsbeamten für Immigrationsfragen in wichtigen Drittstaaten, die Informationen zu Flüchtlingsbewegungen sammeln und die EU-Delegationen unterstützen.⁴⁸

In erster Linie konzentrieren sich diese Punkte auf die Schleuser, die die Migranten über das Mittelmeer bringen, was in den meisten Fällen mit Booten geschieht, die nicht seetüchtig sind. Gegen die Schleuser vorzugehen, bedeutet jedoch lediglich ein Symptom zu bekämpfen, nicht aber die Ursache. Die Ursache der Migration ist, wie oben beschrieben, menschliche Unsicherheit aufgrund von Konflikten, Verfolgung und Armut. Die Kapazitäten, das Vermögen und die Netzwerke der Schleuser zu zerstören, trägt nicht zur Bekämpfung der Ursachen menschlicher Unsicherheit bei und auch die daraus resultierende Notwendigkeit, das Mittelmeer zu überqueren, wird dadurch nicht beseitigt. Wie bereits erwähnt sind die gefährlichen Meeresüberquerungen teilweise selbst das Resultat der Mentalität einer „Festung Europa“, die von einem äußerst bürokratischen Visumverfahren für den Schengenraum nur noch untermauert wird, das es den Menschen, die vor Konflik-

48 Europäische Kommission, Pressemitteilung, Gemeinsame Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und des Rates „Justiz und Inneres“: Zehn-Punkte-Plan zur Migration, Luxemburg, 20. April 2015, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_de.htm.

ten, Verfolgung und Armut fliehen, nahezu unmöglich macht, berechtigt in die Europäische Union einzureisen.

Mit dem Zehn-Punkte-Plan wird zwar versucht, mit einer Erhöhung der finanziellen und militärischen Ressourcen zur Rettung von Menschenleben auf die Todesfälle im Mittelmeer zu reagieren, es wird jedoch versäumt, auf die Ursachen der Migration über das Meer einzuwirken. Auffallend sind neben der Konzentration auf Schleuser die Hinweise auf traditionelle Instrumente des Grenzmanagements wie z.B. die Erfassung von Fingerabdrücken von Migranten, die Sammlung von Informationen, die rasche Rückführung irregulärer Migranten und Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern (wobei davon ausgegangen wird, dass eine solche Zusammenarbeit die Migranten von der Überquerung des Mittelmeers abhalten soll). Es ist bezeichnend, dass sich im gesamten Zehn-Punkte-Plan kein einziger Hinweis auf die Menschenrechte, die Menschenwürde und die menschliche Sicherheit der Migranten findet.

Auf den Zehn-Punkte-Plan folgte die Europäische Migrationsagenda,⁴⁹ die am 13. Mai 2015 verabschiedet wurde und der EU gegenwärtig als Orientierung für die Migrationssteuerung dient. Das Dokument spiegelt einen deutlich umfassenderen und differenzierteren Ansatz wider. Zumindest rhetorisch bringt die Agenda die Bereitschaft zum Ausdruck, sich mit dem Thema Migration aus der Perspektive menschlicher Sicherheit auseinanderzusetzen. In der Einleitung der Agenda heißt es, dass „die gemeinsame europäische Politik in diesem Bereich den Erfordernissen nicht gerecht“ werde und dass es das Ziel sei, „dem menschlichen Elend, das von jenen verursacht wird, die Migranten ausbeuten, ein Ende zu setzen“. Dafür müsse man „die Rolle der EU in der Welt und das ganze Spektrum der uns zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und bei den Ursachen ansetzen“.⁵⁰ Die Fokussierung auf menschliches Elend und die Ursachen von Migration ist zwar wichtig, doch die implizite Annahme, dass jenes Elend von den Schleusern verursacht werde, ist vereinfachend und wird dem Problem nicht gerecht. Das Elend ist, wie oben bereits beschrieben, auf mehrere Faktoren zurückzuführen, die die menschliche Sicherheit bedrohen, darunter Konflikte, Menschenrechtsverletzungen oder anhaltende Armut. Die Agenda fährt fort: „Europa sollte auch weiterhin ein sicherer Hafen für Menschen sein, die vor Verfolgung fliehen, und ein attraktives Ziel für die fachliche Kompetenz und unternehmerische Initiative von Studenten, Forschern und Arbeitskräften. Die Achtung unserer internationalen Verpflichtungen und Werte bei gleichzeitiger Sicherung unserer Grenzen und der Schaffung der Voraussetzungen für das wirtschaftliche Wohlergehen Europas und den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist ein

49 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Europäische Migrationsagenda, Brüssel, den 13. Mai 2015, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf.

50 Ebenda, S. 2.

schwieriger Balanceakt, der ein abgestimmtes Vorgehen auf europäischer Ebene erfordert.“⁵¹

Die Agenda beruht auf vier Säulen: 1. der Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration, 2. Grenzmanagement und Rettung von Menschenleben auf See, 3. einer starken gemeinsamen Asylpolitik und 4. einer neuen Politik für legale Migration. Die erste Säule, die die Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration betrifft, hebt den Kampf gegen Schleuser sowie Verfahren für die Rückführung von Migranten hervor. Innerhalb dieser Säule ist der traditionelle staatszentrische Ansatz klar und eindeutig zu erkennen. Auch die zweite Säule, Grenzmanagement und Rettung von Menschenleben, beruht trotz der vordergründigen Betonung der Notwendigkeit, Menschenleben auf See zu retten, weitgehend auf einem Grenzmanagement aus staatszentrischer Perspektive. Die vorgesehenen Maßnahmen unterstreichen das Bedürfnis der EU nach einem leistungsfähigeren Grenzmanagement durch eine bessere Nutzung diverser Technologien, durch die sich der Agenda zufolge „neue Möglichkeiten für das Grenzmanagement und zusätzliche Gelegenheiten für die EU [ergeben], die irreguläre Migration einzudämmen und irreguläre Migranten zurückzuführen“.⁵² Die Reduzierung der Migrationsströme in die EU scheint also auch hier ein wichtiger Gesichtspunkt zu sein. Er wird bei der Erörterung der von der EU entwickelten Idee „intelligenter Grenzen“, die das Vorgehen gegen irreguläre Migration erleichtern, „indem alle grenzüberschreitenden Bewegungen von Drittstaatsangehörigen [...] vollständig erfasst werden“, erneut aufgegriffen.⁵³

Die Säule zur Schaffung einer starken europäischen Asylpolitik wäre eigentlich eine Gelegenheit gewesen, einen deutlichen Schwerpunkt auf die menschlichen Aspekte der Migration zu legen: Menschenrechte, menschliche Sicherheit und die Gefahren, denen Migranten ausgesetzt sind. Stattdessen heißt es im einleitenden Abschnitt nach der kurzen und klischeehaften Bemerkung, dass „alle Asylanträge [...] bearbeitet werden [müssen], und allen Menschen, die Anspruch auf Schutz haben, [...] dieser gewährt werden“ müsse: „Eine der Schwachstellen der derzeitigen Politik ist das fehlende Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere infolge des nach wie vor uneinheitlichen Asylsystems. Dies hat unmittelbare Auswirkungen, nicht nur auf Asylsuchende, die ‚Asylshopping‘ betreiben, sondern auch auf die öffentliche Meinung in der EU: Den Menschen wird das Gefühl vermittelt, dass das aktuelle System grundlegend ungerecht ist.“⁵⁴

Im Mittelpunkt scheinen einmal mehr die Staaten, die Meinung der europäischen Öffentlichkeit, die das Verhalten der Regierungen beeinflusst, sowie die EU zu stehen. Der Verweis auf die Ungerechtigkeit in dem zitierten Abschnitt betrifft eine als solche wahrgenommene Ungerechtigkeit bestimmten

51 Ebenda.

52 Ebenda, S. 14.

53 Ebenda.

54 Ebenda, S. 15.

Mitgliedstaaten gegenüber; eine erstaunliche Perspektive in einem Text, in dem es vorgeblich um Asylsuchende geht.

Im Mittelpunkt der vierten Säule, die den Titel „Eine neue Politik für legale Migration“ trägt, steht die Ausweitung legaler Möglichkeiten für die Migration nach Europa, die die EU in die Lage zu versetzen soll, die vor ihr liegenden wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen zu bewältigen. Die Agenda verweist auch auf die „Blue-Card-Richtlinie“⁵⁵ der EU, deren umfassendere Umsetzung sie empfiehlt, sowie auf die Modernisierung der Visapolitik. Dieser Abschnitt der Agenda plädiert außerdem dafür, die Entwicklungs- und die Migrationspolitik miteinander zu verbinden, sowie für die Erleichterung von Heimatüberweisungen. Die meisten dieser Maßnahmen wären – sollten sie umgesetzt werden – erfreuliche Verbesserungen in der Migrationspolitik der EU, wenngleich der Diskurs immer noch von einem staatszentrischen Ansatz beherrscht zu sein scheint, der sich in erster Linie auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und der EU als Ganzes konzentriert.

Die Migrationsagenda der EU ist im Hinblick auf die menschlichen Aspekte von Migration insgesamt enttäuschend. Die Einleitung schlägt einen neuen Ton an, wenn es z.B. heißt: „Zu allen Zeiten hat es Menschen gegeben, die ihre Heimat verlassen und sich auf den Weg zu neuen Orten gemacht haben. [...] Jede Person, jede Migration hat ihre ganz eigene Geschichte. Falsche und stereotype Darstellungen konzentrieren sich häufig nur auf bestimmte Arten von Migrationsströmen und tragen der inhärenten Vielschichtigkeit des Phänomens, das sich in vielerlei Hinsicht auf die Gesellschaft auswirkt und zu dessen Bewältigung Maßnahmen unterschiedlichster Art erforderlich sind, nicht Rechnung. [...] Die Aufnahme schutzbedürftiger Menschen ist unsere oberste Pflicht.“⁵⁶ Trotz dieses vielversprechenden Anfangs finden sich im restlichen Dokument jedoch nur vereinzelt Hinweise auf menschliche Sicherheit und Menschenrechte, während staatszentrische Ansätze nach wie vor den Kern der Migrationspolitik der EU bilden. Die Europäische Migrationsagenda erkennt zwar an, dass die EU „eine ausgewogene Migrationspolitik“ benötigt.⁵⁷ Das Schwergewicht liegt jedoch nach wie vor auf staatszentrischen Ansätzen und Perspektiven.

Beobachter wie Lutterbeck stellen fest, dass „die Überwachungs- und Strafverfolgungsaktivitäten im Mittelmeer und in der Mittelmeerregion erheblich ausgeweitet und intensiviert wurden [...] Dazu gehören sowohl der verstärkte Einsatz und die verbesserte Ausstattung verschiedener Sicherheitskräfte, die das Mittelmeer überwachen, als auch eine erhebliche Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zwischen den Ländern nördlich und südlich des Mittelmeers.“⁵⁸ Abgesehen davon dient die Agenda auch dazu,

55 Siehe z.B. EU Blue Card – Live and work in the European Union!, unter: <http://www.eu-bluecard.com>.

56 Europäische Migrationsagenda, a.a.O. (Anm. 49), S. 2.

57 Ebenda, S. 8.

58 Lutterbeck, a.a.O., (Anm. 12), S. 60.

Verhaftungen, Deportationen, das Zurückschicken der Boote und andere restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen.

Die öffentliche Meinung und die sich verändernde politische Landschaft in mehreren EU-Mitgliedstaaten, in denen die politische Rechte in den letzten Jahren erstarkt ist, werden auf Veränderungen im Gleichgewicht zwischen staatszentrischen und auf menschlicher Sicherheit beruhenden Ansätzen gegenüber irregulärer Migration wahrscheinlich weiterhin Einfluss nehmen. Doch die Versicherheitlichung von Migration – insbesondere irregulärer Migration – hat erhebliche Konsequenzen, wie z.B. versteckte Kosten, und erzeugt einen Teufelskreis aus Angebot an und Nachfrage nach Sicherheit. Prozesse dieser Art kommen kurzfristigen Bedürfnissen entgegen, dürften allerdings nicht im langfristigen Interesse der entwickelten Aufnahmeländer an der Aufrechterhaltung der Menschenrechte und liberaler Werte sein.

Fazit

Die Bezeichnung eines Phänomens als Sicherheitsbedrohung für Staaten hat erhebliche Auswirkungen auf Gesetze, Normen, politische Maßnahmen und Verfahren. Im Zusammenhang mit Migration wurde und wird dieses Etikett dazu genutzt, eine harte und restriktive Politik zu rechtfertigen. Diese wirkt sich auf die Migranten aus. Sie schränkt die Möglichkeiten von Asylsuchenden, in sichere Länder zu gelangen, ein und zwingt sie, sich in die Hände von Schleusern und Menschenhändlern zu begeben und gefährliche Reiserouten auf sich zu nehmen. Zudem trägt sie zu anwachsenden migrantenfeindlichen Tendenzen in der Bevölkerung bei. Eine solche Politik schafft darüber hinaus eine Diskrepanz zwischen dem Schutz, der Migranten gemäß dem Völkerrecht formal zusteht, und der Wirklichkeit, die sie erleben, wenn sie durch verschiedene Länder reisen und dort arbeiten. Dies führt dazu, dass die Interessen von Migranten und diejenigen der Staaten, die die Bewegungen der Migranten und ihre Einreise zu kontrollieren versuchen, zunehmend auseinanderdriften. Dasselbe gilt für die Kluft zwischen den Interessen von Regierungen und den Zielen von NGOs und Zivilgesellschaften in diesen Ländern. Im Mittelmeerraum ist die Lage aufgrund der Seegrenzen, schwacher und konfliktreicher Staaten sowie der jüngsten Zunahme der Zahl irregulärer Migranten und des Verlusts von Menschenleben äußerst komplex. Dies macht das Thema besonders wichtig. Die gegenwärtige Politik der EU zeigt, wie schwierig es ist, Ansätze zu entwickeln, die das richtige Gleichgewicht zwischen nationaler und menschlicher Sicherheit schaffen. Ist es überhaupt möglich, diese beiden Perspektiven im Mittelmeerraum miteinander in Einklang zu bringen? Die Frage drängt, da einige Beobachter meinen, dass „Europas Einwanderungs Albtraum“ angesichts der sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Ländern nördlich und südlich des Mittelmeers und insbesondere der verheerenden Konflikte in der Region „gerade erst begonnen

hat⁵⁹. Das Mittelmeer entwickelt sich zu einem militarisierten und schwer bewachten Gebiet. Vorfälle aus der jüngsten Vergangenheit, wie das Ertrinken irregulärer Migranten sowie die Debatte über die Seeoperationen Mare Nostrum und Triton verraten, wie schwer es der EU fällt, mit dem Thema umzugehen.

Europa muss nicht nur wirksame Strategien für sein Migrations- und Grenzmanagement finden, sondern auch innovative Mittel, um sowohl die aggressiv geführte öffentliche Diskussion zu beruhigen, indem harte Fakten präsentiert werden, als auch die Menschenrechte und die menschliche Sicherheit der Migranten zu schützen. Damit einhergehen müssen Anstrengungen zur Bewältigung der Herausforderungen für die Sicherheit von Entwicklungsländern, die durch irreguläre Migration entstehen, sowie eine Entwicklungsagenda zur Beseitigung der Ursachen irregulärer Migration. Der EU steht zweifellos viel Arbeit bevor, wenn sie Ansätze zum Migrations- und Grenzmanagement entwickeln will, die alle diese Aspekte berücksichtigen. Der erste Schritt wäre allerdings zuzugeben, dass ihr Vorgehen ihre Rhetorik, die den Akzent auf die menschliche Sicherheit von Migranten setzt, Lügen straft, und endlich in Übereinstimmung mit ihren erklärten Prinzipien und Gründungsdokumenten zu handeln.

Im vorliegenden Beitrag wurde argumentiert, dass die EU nach wie vor an einem in erster Linie staatszentrischen Ansatz zur Steuerung der Migration über das Mittelmeer festhält. Dadurch ist es ihr nicht gelungen, die Menschenrechtsprinzipien aufrechtzuerhalten, auf denen sie beruht. Die Migrationspolitik der EU dahingehend zu ändern, dass der menschlichen Dimension des Phänomens größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, ist offensichtlich schwierig. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die noch immer eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der EU-Migrationspolitik spielen, erliegen leicht der Versuchung, an migrationsfeindliche Gefühle zu appellieren, vor allem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Als ein wichtiger Schritt zur Änderung der Migrationspolitik der EU wird daher vorgeschlagen, das gesamte Thema Migration aus einer anderen Perspektive zu diskutieren. Die Bürger der EU müssen durch die Hervorhebung bestimmter Aspekte dazu ermutigt werden, sich an der Debatte zu beteiligen. Dazu gehören: 1. die einschlägigen internationalen Rechtsvorschriften und Normen, die Menschenrechte, Migration und Flüchtlinge betreffen, 2. die Tatsache, dass Migration und Zwangsmigration ein Teil unserer Wirklichkeit sind und dass Entwicklungsländer mehr Zwangsvertriebene aufnehmen als wir, sowie 3. Die Einsicht, dass Migration kein wirtschaftliches Problem, sondern langfristig eine wirtschaftliche Chance darstellt. Dieser letzte Punkt ist in Zeiten einer Wirtschaftskrise besonders wichtig, in denen die Angst vor Migranten, die angeblich Arbeitsplätze, Wohnraum oder staatliche Sozialleistungen „stehlen“, weit verbreitet ist. Im Mittelpunkt der Diskussion sollten in diesem Zusammen-

59 Khalid Koser, Why Europe's immigration nightmare is only beginning, CNN, unter: <http://edition.cnn.com/2013/10/30/opinion/europe-immigration-debate-koser>.

hang garantierte sozioökonomische Rechte für alle stehen, und nicht Nullsummenspiele. Würden Erstherrere wesentlich stärker als bisher in die öffentliche Debatte in Europa eingehen, könnten die Bürger und Regierungen Europas zu einer vernünftigeren, ausgewogeneren und umfassenderen Einstellung gelangen, die vor allem sowohl die menschliche Dimension von Migration als auch die wirtschaftlichen Vorteile, die sich für alle ergeben, im Blick hat. Die Institutionen, Mitgliedstaaten und Bürger der EU müssen entscheiden, ob sie ihre erklärten Prinzipien ernst nehmen oder lediglich eine Rhetorik des Humanitarismus beibehalten wollen, während sie gleichzeitig eine Politik betreiben, die auf engstirnigem und teilweise bigottem Eigeninteresse beruht.

Die OSZE und der Vertrag über den Waffenhandel: Komplementarität und Erkenntnisse

Einführung

Der Vertrag über den Waffenhandel (*The Arms Trade Treaty*, ATT) ist eine rechtsverbindliche Vereinbarung, die international anerkannte Normen zur Regulierung des internationalen Waffenhandels festlegt. Der 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) eingeleitete Prozess zur Aushandlung des ATT brachte die Mitgliedstaaten der VN, internationale und regionale Organisationen, die Zivilgesellschaft sowie Vertreter der Rüstungsindustrie an einen Tisch.¹ Der Prozess sollte im Juli 2012 mit einer VN-Konferenz zum ATT abgeschlossen werden. Die VN-Mitgliedstaaten einigten sich dann allerdings auf eine Abschlusskonferenz zum ATT im März 2013. Am letzten Tag der Abschlusskonferenz blockierten der Iran, Syrien und Nordkorea formal die Verabschiedung des ATT, und mehrere andere Staaten erklärten, dass sie nicht für die Verabschiedung des ATT stimmen würden.²

Der VN-Generalversammlung wurde dennoch am 2. April 2013 ein Vertragstext vorlegt, der von 156 Staaten bei drei Gegenstimmen und 22 Enthaltungen verabschiedet wurde.³ Der ATT wurde am 3. Juni 2013 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 24. Dezember 2014, 90 Tage, nachdem der 50. Staat seine Ratifizierungsurkunde hinterlegt hatte, in Kraft. Die erste Konferenz der Vertragsstaaten fand vom 24. bis 27. August 2015 in Mexiko statt. Ihr waren drei informelle Konsultationen in Mexiko-Stadt (Mexiko, 8.-9. September 2014), Berlin (Deutschland, 27.-28. November 2014) und Wien (Österreich, 20.-21. April 2015) sowie zwei Vorbereitungstreffen in Port of

* Der Autor dankt Maria Brandstetter, Referentin für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE, für ihre Anmerkungen zum ersten Entwurf dieses Beitrags.

1 Zum Hintergrund des VN-Prozesses siehe: Paul Holtom/Mark Bromley, *Arms trade treaty negotiations*, in: SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2013, S. 423-431; Paul Holtom, *The Arms Trade Treaty*, in: SIPRI Yearbook 2014: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2014, S. 445-450; Sarah Parker, *Breaking new ground? The Arms Trade Treaty*, in: *Small Arms Survey 2014: Women and Guns*, Cambridge 2014, S. 76-107.

2 Vgl. Ray Acheson, *The failure of consensus*, in: *Arms Trade Treaty Monitor* 10/2013, S. 1-2.

3 Bei der ursprünglichen Abstimmung in der VN-Generalversammlung am 2. April 2013 stimmten 154 Staaten für den Vertrag, drei dagegen und 23 enthielten sich. Angola änderte seine Enthaltung jedoch in eine Ja-Stimme um, und Kap Verde entschied sich, für den Vertrag zu stimmen, statt als abwesend verzeichnet zu werden. Vgl. *United Nations General Assembly, Sixty-seventh session, 71st plenary meeting, A/67/PV.71*, 2. April 2013, S. 13, unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/PV.71.

Spain (Trinidad und Tobago, 23.-24. Februar 2015) und Genf (Schweiz, 6.-8. Juli 2015) vorausgegangen. Auf dem ersten Vorbereitungstreffen in Port of Spain wurden vier Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit Finanzierungsfragen, der Geschäftsordnung der Konferenz der Vertragsstaaten, dem ATT-Sekretariat und den Berichtsvorlagen befassen sollten.

Bei den Verhandlungen über den ATT spielten die OSZE-Teilnehmerstaaten eine aktive Rolle; Finnland und das Vereinigte Königreich hatten bereits zu den sieben ursprünglichen Unterstützern der Resolution der Generalversammlung aus dem Jahr 2006 gehört, durch die der VN-Prozess eingeleitet worden war. 51 OSZE-Teilnehmerstaaten stimmten bei der VN-Generalversammlung am 2. April 2013 für die Verabschiedung des ATT, zwei Staaten enthielten sich (Belarus und die Russische Föderation), und vier nahmen nicht an der Abstimmung teil (Armenien, Tadschikistan, Usbekistan und der Heilige Stuhl).⁴ Wie Anhang 1 auf Seite 381-382 zu entnehmen ist, hatten 45 der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten den ATT bis zum 31. Dezember 2015 unterzeichnet, 38 waren Vertragsstaaten.⁵ Die Hälfte der Vertragsstaaten sind somit OSZE-Teilnehmerstaaten. Zwei OSZE-Teilnehmerstaaten (Österreich und die Schweiz) kandidierten als Standort für das ATT-Sekretariat, auf der ersten Konferenz der Vertragsstaaten wurde Genf zum Sitz des Sekretariats bestimmt. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben stets betont, dass die OSZE im Zusammenhang mit der Universalisierung und Implementierung des ATT eine wichtige Rolle spielen könne.⁶ In ihrer Erklärung im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) vom Mai 2015 stellte die EU fest, dass die OSZE „eine wichtige Rolle [...] bei der Förderung und Implementierung des Vertrags über den Waffenhandel (ATT) im OSZE-Gebiet spielen kann [...] indem sie die Teilnehmerstaaten auf deren Bitte hin bei der Implementierung des Vertrags und der Einhaltung entsprechender ATT- und OSZE-Normen im Bereich Waffentransfer und Exportkontrolle unterstützt“.⁷

4 Vgl. ebenda, S. 12-13.

5 Vgl. United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), Disarmament Treaties Database, Arms Trade Treaty, unter: <http://disarmament.un.org/treaties/t/att>.

6 Vgl. European Union, OSCE Forum for Security Co-operation Nr 727, Vienna, 18 September 2013, EU Statement on the Arms Trade Treaty, FSC.DEL/147/13, 18. September 2013; Erklärung der Delegation Deutschlands, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, FSK-Journal Nr. 726, Punkt 2(a) der Tagesordnung, FSC.JOUR/726, 5. Juni 2013, Annex 3, S. 2; European Union, OSCE Forum for Security Co-operation Nr 741 Vienna, 18 December 2013, EU Statement on the Arms Trade Treaty, FSC.DEL/203/13, 18. Dezember 2013; OSCE Forum for Security Co-operation, EU Statement on the Forthcoming Entry into Force of the Arms Trade Treaty, FSC.DEL/163/14, 1. Oktober 2014; Erklärungen der Delegationen Spaniens, Deutschlands, Österreichs und Polens, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, FSC.JOUR/773, 22. Oktober 2014, Annexe 1-4; European Union, OSCE Forum for Security Co-operation Nr 788 Vienna, 13 May 2015, EU Statement on Small Arms and Light Weapons and Stockpiles of Conventional Ammunition, FSC.DEL/89/15, 13. Mai 2015; European Union, OSCE Forum for Security Co-operation Nr 790, Vienna, 27 May 2015, EU Statement on Conventional Arms Transfers, FSC.DEL/105/15, 28. Mai 2015.

7 EU Statement on Conventional Arms Transfers, a.a.O. (Anm. 6), S. 1-2 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Komplementarität zwischen dem ATT und einer Reihe einschlägiger OSZE-Instrumente und -Werkzeuge zur Regulierung internationaler Waffentransfers, zur Bekämpfung des unerlaubten Waffenhandels und zur Erhöhung der Transparenz im internationalen Waffenhandel. Hauptziel des Beitrags ist die Beantwortung der Frage: „Welchen Beitrag können die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten zu einer wirksamen Umsetzung des ATT leisten?“ Hierzu werden im Folgenden mehrere Bereiche untersucht, in denen die Erfahrungen und die Erkenntnisse der OSZE als Orientierungshilfe bei der Umsetzung des ATT dienen können:

- Instrumente und Leitlinien für die Entwicklung bewährter Verfahren zur Kontrolle und Regulierung internationaler Waffentransfers, einschließlich Kleinwaffen und leichter Waffen (SALW), Munition sowie dazugehöriger Teile und Komponenten;
- Kriterien zur Risikobewertung vor der Genehmigung von Waffenexporten;
- Mechanismen für den Informationsaustausch über Maßnahmen, Praktiken und Verfahrensweisen zur Kontrolle des Waffentransfers;
- Mechanismen für die Berichterstattung über internationale Waffentransfers sowie
- internationale Hilfestellung.

Der Beitrag geht im letzten Teil auf drei Bereiche ein, in denen die OSZE den ATT fördern und seine Implementierung unterstützen könnte.

Der Vertrag über den Waffenhandel

Der ATT zielt darauf ab, den unerlaubten Waffenhandel zu verhüten, um zu Frieden, Sicherheit und Stabilität beizutragen, menschliches Leid zu mindern und Zusammenarbeit, Transparenz und verantwortungsvolles Handeln im internationalen Handel mit konventionellen Waffen zu fördern.⁸ Er enthält Verpflichtungen, die von den Vertragsstaaten auf nationaler und internationaler Ebene zu erfüllen sind. Auf nationaler Ebene verpflichtet der ATT die Vertragsstaaten, ein wirksames nationales Kontrollsystem zur Regelung des Transfers, d.h. der Ausfuhr, der Einfuhr, der Durchfuhr oder Umladung und der Vermittlungstätigkeit im Zusammenhang mit den folgenden acht Katego-

8 Vgl. Vertrag über den Waffenhandel, The Arms Trade Treaty, Traité sur le commerce des armes, Artikel 1, in: Gesetz zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel vom 19. Oktober 2012, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil II Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 25. Oktober 2013, S. 1426-1442, hier: S. 1427-1442, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/674464/publicationFile/191508/ATT_Vertragstext_Bgbl.pdf (im Folgenden zitiert als: ATT).

rien konventioneller Waffen, auf die der ATT Anwendung findet, zu schaffen und zu unterhalten:

- a) Kampfpanzer;
- b) gepanzerte Kampffahrzeuge;
- c) großkalibrige Artilleriesysteme;
- d) Kampfflugzeuge;
- e) Angriffshubschrauber;
- f) Kriegsschiffe;
- g) Flugkörper und Abfeueleinrichtungen für Flugkörper;
- h) Kleinwaffen und leichte Waffen.

Darüber hinaus soll das System den Export von entsprechender Munition sowie von Teilen und Komponenten regeln, die für den Zusammenbau konventioneller Waffen verwendet werden, die unter den Vertrag fallen. Der Vertrag führt außerdem die wichtigsten Elemente eines nationalen Kontrollsystems auf, wie z.B.⁹

- nationale Behörden, die für die Regelung des Transfers zuständig und somit für die Aufrechterhaltung des Systems verantwortlich sind;¹⁰
- eine nationale Kontrollliste, die mindestens die acht Kategorien konventioneller Waffen, Munition sowie Teile und Komponenten umfasst, die in dem Vertrag festgelegt sind;¹¹
- nationale Aufzeichnungen für jede Ausfuhrgenehmigung oder Lieferung konventioneller Waffen über mindestens zehn Jahre (nach Möglichkeit auch Aufzeichnungen über Waffenimport- und Durchfuhr- bzw. Umladungsgenehmigungen);¹²
- geeignete Maßnahmen zur Durchsetzung innerstaatlicher Gesetze und Vorschriften, die der Implementierung des Vertrags dienen.¹³

Um den Vertrag auf nationaler Ebene umzusetzen, müssen die benannten zuständigen Behörden folgende Maßnahmen durchführen:

- Verbot jeglichen Transfers von konventionellen Waffen, Munition sowie Teilen und Komponenten, die im ATT festgelegt sind (Artikel 2.1, 3, 4), wenn der Transfer Verpflichtungen gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen oder internationale Abkommen, die den Transfer von oder den unerlaubten Handel mit konventionellen Waffen betreffen, verletzen würde, oder wenn bekannt ist, dass die Güter bei der

9 Zusammengefasst nach: Paul Holtom/Mark Bromley, Next Steps for the Arms Trade Treaty: Securing Early Entry into Force, in: Arms Control Today, Juni 2013, S. 10.

10 Vgl. ATT, a.a.O. (Anm. 8), Artikel 5.5.

11 Vgl. ebenda, Artikel 2.1, 3, 4 und 5.2.

12 Vgl. ebenda, Artikel 12.

13 Vgl. ebenda, Artikel 14.

Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949 oder anderen Kriegsverbrechen eingesetzt würden;¹⁴

- Prüfung von Anträgen auf den Export von Waffen aus den acht Kategorien konventioneller Waffen, auf die der Vertrag Anwendung findet, sowie eine Bewertung des Risikos, dass die exportierten Waffen negative Konsequenzen für Frieden, Sicherheit und Menschenrechte haben könnten. Ein Vertragsstaat darf die Ausfuhr nicht genehmigen, wenn die Bewertung ergibt, dass ein überwiegendes Risiko besteht, dass die für den Export vorgesehenen Waffen dazu verwendet werden, eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts oder internationaler Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern oder Handlungen vorzunehmen oder zu erleichtern, die nach völkerrechtlichen Übereinkommen oder Protokollen über Terrorismus oder grenzüberschreitende organisierte Kriminalität eine Straftat darstellen. Die Vertragsstaaten sind auch verpflichtet, das Risiko zu berücksichtigen, dass die zur Ausfuhr vorgesehenen Waffen dazu verwendet werden, schwerwiegende Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt oder schwerwiegende gewalttätige Handlungen gegen Frauen und Kinder vorzunehmen oder zu erleichtern;¹⁵
- Durchführung von Maßnahmen zur Regelung der Einfuhr, der Durchfuhr oder Umladung (sofern erforderlich und durchführbar) sowie der Vermittlungstätigkeit unter der Hoheitsgewalt des betreffenden Vertragsstaates;¹⁶
- Ergreifen von Maßnahmen zur Verhütung der Umleitung konventioneller Waffen auf den illegalen Markt oder für nicht genehmigte Endverwendung und an unbefugte Endverwender, darunter Risikobewertungen, Maßnahmen zur Risikominderung, Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten sowie der Austausch von Informationen.¹⁷

Auf internationaler Ebene wird von den Vertragsstaaten erwartet, dass sie sich an der internationalen Zusammenarbeit beteiligen und sich zur Anwendung ihres nationalen Kontrollsystems bei Bedarf um internationale Unterstützung bemühen.¹⁸ Darüber hinaus werden die Vertragsstaaten ermutigt, ihrerseits internationale Unterstützung zu leisten, um es anderen Vertragsstaaten zu ermöglichen, den ATT umzusetzen und ihren Verpflichtungen nachzukommen.¹⁹ Artikel 13 des ATT, „Berichterstattung“, bezieht sich in aller Deutlichkeit auf eines der erklärten Ziele des Vertrags: die Förderung

14 Vgl. ebenda, Artikel 6.

15 Vgl. ebenda, Artikel 7.

16 Vgl. ebenda, Artikel 8, 9 und 10.

17 Vgl. ebenda, Artikel 11.

18 Vgl. ebenda, Artikel 15 und 16.

19 Vgl. ebenda, Artikel 16.

der Transparenz im internationalen Waffenhandel. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, folgende Berichte vorzulegen:

- einen einmaligen Erstbericht über die zur Umsetzung des Vertrags getroffenen Maßnahmen, darunter innerstaatliche Gesetze, Vorschriften und Verwaltungsmaßnahmen;
- einen jährlicher Bericht über genehmigte oder tatsächlich erfolgte Ausfuhren oder Einfuhren konventioneller Waffen.

Die Vertragsstaaten werden auch ermutigt, Informationen über bewährte Praktiken im Kampf gegen die Umleitung konventioneller Waffen auszutauschen.²⁰ Der ATT enthält eine Liste mit möglichen Elementen des Erstberichts. Die Vertragsstaaten können ferner auf die jährlichen Berichte über Im- und Exporte in sieben Kategorien konventioneller Waffen zurückgreifen, die dem Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen (UNROCA) vorgelegt werden, sowie auf Hintergrundinformationen über internationale Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen, die ebenfalls Bestandteil der jährlichen Berichte an das VN-Waffenregister sind. Darüber hinaus wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die Vorlagen für den Erstbericht und die jährlichen Berichte über Waffenexporte und -importe erstellen sollte. Die provisorischen Vorlagen wurden bei der ersten Konferenz der Vertragsstaaten in Mexiko im August 2015 vorgestellt, von dieser jedoch nicht verabschiedet.

Der ATT stellt für diese zentralen Elemente keine detaillierten Beschreibungen und Definitionen zur Verfügung, da die Vertragsstaaten unterschiedliche Ansätze zur Erfüllung ihrer ATT-Verpflichtungen wählen können. Viele dieser Elemente finden sich jedoch bereits in bestehenden internationalen oder regionalen Übereinkünften zum Transfer konventioneller Waffen, einschließlich SALW. Die OSZE-Teilnehmerstaaten, die zwei Jahrzehnte Erfahrung mit der Regulierung des internationalen Waffentransfers und der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels vorweisen können, sind mit vielen Elementen des ATT bereits vertraut. Es liegt daher nahe, dass die Erfahrungen und Instrumente der OSZE für Staaten, die den ATT wirksam implementieren wollen, von großem Wert sein werden.

Instrumente und Leitlinien zur Entwicklung bewährter Praktiken für die Kontrolle und Regulierung internationaler Waffentransfers

Die OSZE hat mehrere Dokumente verabschiedet, die zur Umsetzung der wichtigsten VN-Verfahren zum verantwortungsvollen Transfer konventioneller Waffen, insbesondere des UNROCA, des VN-Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit

20 Vgl. ebenda, Artikel 11.6 und 13.2.

Kleinwaffen und leichten Waffen unter all seinen Aspekten (UNPoA) und des VN-Austauschs einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über den Transfer von Waffen, militärischem Gerät sowie Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, beitragen.²¹ Seit der Verabschiedung des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen (SALW-Dokument) am 24. November 2000 hat sich die OSZE primär auf Instrumente und Leitlinien zur Stärkung der SALW-Transferkontrollen und zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen konzentriert.²² Obwohl es vor dem UNPoA verabschiedet wurde, ergänzt das SALW-Dokument das VN-Instrument, da es „Normen, Prinzipien und Maßnahmen im Umgang mit der Bedrohung der internationalen Gemeinschaft durch die übermäßige und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von SALW fest[legt]“.²³

Das SALW-Dokument wurde zur Unterstützung seiner Implementierung durch eine Reihe von Leitfäden zu bewährten Praktiken sowie um mehrere Prinzipien, Elemente und Leitlinien für bewährte Praktiken zur Stärkung nationaler Transferkontrollsysteme und zur Bekämpfung der Umleitung und des Schmuggels ergänzt. Im Juni 2012 wurde das SALW-Dokument neu herausgegeben. Als Anhang wurden folgende FSK-Beschlüsse über Waffen-transferkontrolle und Waffenhandel hinzugefügt:

- FSK-Beschluss Nr. 5/04, Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und Verifikationsverfahren für SALW-Ausfuhren;
- FSK-Beschluss Nr. 8/04, OSZE Prinzipien für die Kontrolle von Vermittlungsgeschäften mit Kleinwaffen und leichten Waffen;
- FSK-Beschluss Nr. 5/08, Aktualisierung der OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle von tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS);

21 Vgl. United Nations, Report of the Disarmament Commission, General Assembly, Official Records, Fifty-first Session, Supplement No. 42 (A/51/42), 22. Mai 1996, Annex 1, Guidelines for international arms transfers in the context of General Assembly resolution 46/36 H of 6 December 1991, unter: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/N-Instruments/1996-UN-report-disarmament-commission.pdf>. Der VN-Austausch einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über den Transfer von Waffen, militärischem Gerät sowie Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck wurde mit Resolution 57/66 der VN-Generalversammlung vom 22. November 2002 ins Leben gerufen und anschließend mit den Resolutionen 58/42 vom 8. Dezember 2003, 59/66 vom 3. Dezember 2004, 60/69 vom 8. Dezember 2005, 62/26 vom 5. Dezember 2007, 64/40 vom 2. Dezember 2009, 66/41 vom 2. Dezember 2011 und 68/40 vom 5. Dezember 2013 verabschiedet.

22 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, FSC.DOC/1/00, 24. November 2000, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/349292/publicationFile/4129/KleineLeichteWaffen-OSZE.pdf>.

23 Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das einundzwanzigste Treffen des Ministerrats über die laufende Umsetzung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, Anhang 3 zu MC.GAL/2/14 vom 1. Dezember 2014, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Einundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2014, Basel, 5. Dezember 2014, S. 118-141, hier: S. 119.

- FSK-Beschluss Nr. 11/08, Einführung bewährter Praktiken zur Verhütung destabilisierender Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen auf dem Luftweg samt einem Fragebogen dazu und
- FSK-Beschluss Nr. 15/02, Fachliche Beratung bei der Umsetzung von Abschnitt V des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen.²⁴

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben somit eine ganze Reihe von Instrumenten und Leitlinien entwickelt, die auch bei der Implementierung des ATT und bei der Operationalisierung einiger seiner eher mehrdeutigen Bestimmungen behilflich sein könnten. In mehreren Fällen beziehen sich diese auf Initiativen des Wassenaar-Abkommens über die Exportkontrollen von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Gütern und Technologien. Gleichzeitig wurde angesichts der neuen, seit 2003 verabschiedeten FSK-Beschlüsse sowie der Entwicklungen auf globaler Ebene, insbesondere des ATT, eine umfassende Überprüfung der Leitlinien für bewährte Praktiken aus dem Jahr 2003 empfohlen.²⁵

Kriterien für die Risikobewertung vor der Genehmigung von Waffenexporten

Die am 25. November 1993 verabschiedeten OSZE-Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen stellen eine der ersten international vereinbarten Zusammenstellungen von Kriterien für eine Risikobewertung im Vorfeld der Genehmigung eines Exports konventioneller Waffen dar.²⁶ Die Prinzipien dienen als Grundlage für die im SALW-Dokument aufgeführten „gemeinsamen Ausfuhrkriterien“, allerdings mit leichten Änderungen und Ergänzungen.²⁷

Die Prinzipien und die gemeinsamen Ausfuhrkriterien bestehen aus zwei Ebenen. Die Kriterien der ersten Ebene sind bei den Erwägungen, ob ein Waffenexport genehmigt oder untersagt werden soll, zu berücksichtigen und

24 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, FSC.DOC/1/00/Rev.1, 20. Juni 2012 (nur englisch); mit Ausnahme von FSK-Beschluss Nr. 15/02 sind alle Beschlüsse auch auf Deutsch erhältlich unter: <http://www.osce.org/fsc>.

25 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das zwanzigste Treffen des Ministerrats über die laufende Umsetzung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, Anhang 3 zu MC.GAL/2/13 vom 29. November 2013, Anlage A: Schlussfolgerungen der SALW-Mapping-Studie im Hinblick auf ein mögliches Follow-up, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwanzigstes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2013, Kiew, 6. Dezember 2013, S. 86-116, S. 103-108, hier: S. 103.

26 Vgl. Joanna van Vliet, Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 279-287, hier: S. 280.

27 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, DOC.FSC/3/96/Rev.1, 25. November 1993, Artikel 4, unter: <http://www.osce.org/de/fsc/41343>; Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, a.a.O. (Anm. 22), Abschnitt III, Artikel A.2.

konzentrieren sich auf das internationale Ansehen des Empfängerlandes (z.B. hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte, der Nichtanwendung von Gewalt und der Nichtverbreitung) sowie auf die Frage, ob die Waffentransfers mit den legitimen Bedürfnissen und Fähigkeiten des angegebenen Empfängerlandes im Einklang stehen.²⁸ Die Kriterien der zweiten Ebene fordern die Teilnehmerstaaten dazu auf, keine Genehmigung zu erteilen, wenn das Risiko besteht, dass die Waffen zur Verletzung oder Unterdrückung von Menschenrechten oder für andere Formen der Repression, zur Bedrohung von anderen Staaten oder zum Angriff auf andere Staaten, zur Unterstützung oder Begünstigung von Terrorismus oder zur Erleichterung organisierter Kriminalität genutzt bzw. für solche Zwecke umgeleitet werden.²⁹

Mehrere dieser Elemente sind sowohl Teil der OSZE-Prinzipien und der gemeinsamen Exportkriterien des SALW-Dokuments als auch von Artikel 6 und 7 des ATT. So verbietet beispielsweise Artikel 6 des ATT den Transfer konventioneller Waffen, wenn dieser gegen von den VN verhängte Waffenembargos verstoßen oder internationale Übereinkünfte über den Transfer von oder unerlaubten Handel mit konventionellen Waffen verletzen würde. Dieselbe Verpflichtung ist auch in den OSZE-Prinzipien und den gemeinsamen Ausfuhrkriterien des SALW-Dokuments enthalten.³⁰ Allerdings entsprechen Struktur und Inhalt von Artikel 6 und 7 des ATT nicht hundertprozentig den beiden Ebenen der OSZE-Prinzipien und der gemeinsamen Ausfuhrkriterien. Außerdem gehören zu dem im ATT beschriebenen Prozess zur Bewertung von Risiken auch „Maßnahmen zu dessen Minderung“ (Artikel 11), die in den OSZE-Dokumenten nicht enthalten sind. Es wurde vorgeschlagen, die Prinzipien und die gemeinsamen Ausfuhrkriterien unter Berücksichtigung von Artikel 6 und 7 des ATT zu überprüfen.³¹

Mechanismen für den Informationsaustausch über Maßnahmen, Praktiken und Verfahren zur Exportkontrolle

Die OSZE-Teilnehmerstaaten verfügen über umfangreiche Erfahrungen mit einem zwischenstaatlichen Mechanismus für den Informationsaustausch über ihre nationalen Transferkontrollsysteme. Im November 1995 verabschiedete das FSK seinen Beschluss Nr. 20/95 über einen Fragebogen zum Transfer

-
- 28 Vgl. Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, a.a.O. (Anm. 27), Artikel 4(a); Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, a.a.O. (Anm. 22), Abschnitt III, Artikel A.2(a).
- 29 Vgl. Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, a.a.O. (Anm. 27), Artikel 4(b); Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, a.a.O. (Anm. 22), Abschnitt III, Artikel A.2(b).
- 30 Vgl. ATT, a.a.O. (Anm. 8), Artikel 6.1 und 6.2; Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, a.a.O. (Anm. 27), Artikel 4(b) iii; Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, a.a.O. (Anm. 22), Abschnitt III, A.2(b) iv.
- 31 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das zwanzigste Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 25), S. 104.

konventioneller Waffen zum einmaligen Informationsaustausch zwischen den Teilnehmerstaaten über ihre Politik sowie ihre Praktiken und Verfahren im Zusammenhang mit dem Export konventioneller Waffen und damit verbundener Technologien.³² Das SALW-Dokument richtete zudem einen Mechanismus für einen einmaligen Informationsaustausch zwischen den Teilnehmerstaaten über „einschlägige innerstaatliche Rechtsvorschriften und die geltende Praxis betreffend Ausfuhrpolitik, -verfahren und -dokumentation und über die Kontrolle des internationalen Kleinwaffenhandels“ ein.³³ Durch den Austausch sollte „das Bewusstsein für die ‚best practice‘ in diesen Bereichen gestärkt“ werden.³⁴ 56 der 57 Teilnehmerstaaten stellten Informationen über ihre SALW-Kontrollsysteme zur Verfügung und übermitteln bis heute Aktualisierungen.³⁵ Der dem Fragebogen und dem SALW-Dokument zugrunde liegende Ansatz der OSZE ist mit dem in Artikel 13.1 des ATT enthaltenen Ansatz vergleichbar, der die Vertragsparteien dazu auffordert, einen einmaligen Erstbericht vorzulegen, der jedoch bei Bedarf aktualisiert werden kann. Angesichts des vergleichsweise hohen Rücklaufs an Berichten verdienen die Erfahrungen der OSZE bei dessen Gewährleistung im Rahmen des Austauschs von Informationen eine eingehendere Prüfung und größere Beachtung.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten wurden auch ersucht, im Rahmen eines *Ad-hoc*-Informationsaustauschs zusätzliche Auskünfte über ihre geltenden Vorschriften für Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen und nationale Praktiken zur Verhütung der illegalen Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen auf dem Luftweg zu erteilen sowie den anderen Teilnehmerstaaten und dem OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ) ein Musterformular ihrer nationalen Endnutzerbescheinigung bzw. anderer einschlägiger Dokumente zukommen zu lassen.³⁶ Wie auch bei dem Austausch im Rahmen des SALW-Dokuments soll der Informationsaustausch dazu die-

32 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Forum for Security Co-operation, Decision No. 20/95, FSC.DEC/20/95, 29. November 1995.

33 Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, a.a.O. (Anm. 22), Abschnitt III, Artikel F.2.

34 Ebenda.

35 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das einundzwanzigste Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 23), Anlage A: Überblick über den einmaligen Austausch von Informationen über Verfahren zur Kennzeichnung, Ausfuhrkontrolle, Lagerverwaltung und Vernichtung von SALW sowie über Vermittlungsgeschäfte, Musterformulare für Endabnehmerzertifikate und den illegalen Transport auf dem Luftweg, S. 134-136, hier: S. 134.

36 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 11/07, Ein Austausch von Informationen betreffend die OSZE-Prinzipien für die Kontrolle von Vermittlungsgeschäften mit Kleinwaffen und leichten Waffen, FSC.DEC/11/07, 17. Oktober 2007, S. 2; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 11/08, Einführung bewährter Praktiken zur Verhütung destabilisierender Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen auf dem Luftweg samt einem Fragebogen dazu, FSC.DEC/11/08, 5. November 2008, S. 1-2; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 12/08, Informationsaustausch in Bezug auf Musterformulare für Endnutzerbescheinigungen und einschlägige Verifikationsverfahren, FSC.DEC/12/08, 12. November 2008, unter: <http://www.osce.org/de/fsc/34915>.

nen, Beispiele für „bewährte Praktiken“ weiterzugeben. Die Teilnahme an dem Austausch und die Zahl der regelmäßigen Aktualisierungen sind hoch.³⁷ Denkbar ist, dass ein solcher Ansatz auch für den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten des ATT über Maßnahmen gegen die Umleitung von Waffen hilfreich ist.³⁸

Mechanismen für die Berichterstattung über internationale Waffentransfers

Die OSZE hat mehrere Dokumente verabschiedet, die zur Umsetzung der wichtigsten VN-Verfahren im Zusammenhang mit der Erhöhung der Transparenz im internationalen Waffenhandel beitragen. So verabschiedete das FSK beispielsweise am 16. Juli 1997 den Beschluss Nr. 13/97 zur Förderung der Transparenz bei Waffentransfers, nach dem die OSZE-Teilnehmerstaaten jährliche Berichte über ihre Ein- und Ausfuhren konventioneller Waffen gemäß der UNROCA-Spezifizierung von sieben Kategorien konventioneller Waffen sowie den entsprechenden Berichtsvorlagen untereinander austauschen.³⁹ Spätere FSK-Beschlüsse haben die OSZE-Berichte über Transfers konventioneller Waffen an die UNROCA-Fristen und -Kategorien angepasst. Gleichzeitig wurden die Teilnehmerstaaten ermutigt, Hintergrundinformationen über Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen an das UNROCA weiterzuleiten.⁴⁰ Die OSZE-Teilnehmerstaaten können denselben Jahresbericht auch dazu verwenden, ihrer jährlichen Berichterstattungspflicht gemäß dem ATT nachzukommen.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sammeln bereits Informationen über den Transfer von Kleinwaffen und leichten Waffen und tauschen sie untereinander aus, da mit dem SALW-Dokument ein jährlicher gegenseitiger Informationsaustausch über die zwischen den Teilnehmerstaaten durchgeführten Ein- und Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen eingerichtet wurde.⁴¹ Ein standardisiertes Berichtsformular wurde dem Dokument als Anhang angefügt. Es verlangt Informationen über Ein- und Ausfuhren von fünf Unterkategorien von Kleinwaffen und acht Unterkategorien von leichten Waffen

37 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das einundzwanzigste Treffen des Ministerrats, Anlage A, a.a.O. (Anm. 35).

38 Vgl. ATT, a.a.O. (Anm. 8), Artikel 11.6 und 13.2.

39 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 13/97, FSC.DEC/13/97, 16. Juli 1997, Anlage zu: Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, a.a.O. (Anm. 27).

40 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Forum for Security Co-operation, Decision No. 8/98, Changes in the Deadline for the Exchange of Information on Conventional Arms and Equipment Transfers, FSC.DEC 8/98, 4. November 1998; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 8/08, Aktualisierung der meldepflichtigen Kategorien von Waffensystemen und Gerät, die Gegenstand des Informationsaustauschs über den Transfer konventioneller Waffen sind, FSC.DEC/8/08, 16. Juli 2008.

41 Vgl. Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, a.a.O. (Anm. 22), Abschnitt III, Artikel F.1.

im abgelaufenen Kalenderjahr. Dazu gehören der Import- bzw. Exportstaat, die Stückzahl, der Ursprungsstaat (wenn es sich dabei nicht um den exportierenden Staat handelt), alle Zwischenstandorte sowie jegliche zusätzliche Informationen, die der berichtserstattende Staat angeben möchte. Der erste Informationsaustausch fand 2002 statt und enthielt Daten zu den 2001 durchgeführten Transfers. Während die Gesamtzahl der Staaten, die jedes Jahr an dem Austausch teilnehmen, öffentlich zugänglich ist (siehe Tabelle 1), veröffentlicht die OSZE keine Informationen darüber, welche Staaten teilnehmen und welche Informationen sie untereinander austauschen. Eine 2012-2013 vom *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* durchgeführte Studie ergab, dass mehrere Teilnehmerstaaten ihre UNROCA-Berichte über internationale Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen mit anderen Teilnehmerstaaten austauschen.

*Tabelle 1: Jährliche Rückläufe zum OSZE-Informationsaustausch über SALW-Importe und -Exporte*⁴²

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OSZE-Teilnehmerstaaten, die sich am Informationsaustausch über SALW-Ein- und Ausfuhren beteiligen	45 (55)	47 (55)	50 (55)	48 (55)	46 (55)	42 (56)	48 (56)
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
OSZE-Teilnehmerstaaten, die sich am Informationsaustausch über SALW-Ein- und Ausfuhren beteiligen	48 (56)	48 (56)	44 (56)	40 (56)	41 (57)	40 (57)	

Internationale Hilfestellung

Das OSZE-KVZ hat zahlreiche Workshops, Seminare und Schulungen durchgeführt, in denen Maßnahmen zur Unterstützung der Implementierung des SALW-Dokuments und zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit

⁴² In Klammern ist die Gesamtzahl der Teilnehmerstaaten angegeben. Quelle: Korrespondenz mit einem Bediensteten der OSZE, 7. Januar 2015.

Kleinwaffen und leichten Waffen im Allgemeinen erörtert wurden. So veranstaltete die OSZE beispielsweise im Mai 2014 gemeinsam mit den VN und Interpol einen Expertenworkshop zur Rückverfolgung unerlaubter SALWs.⁴³ Die OSZE wirkt auch an Veranstaltungen mit, die von den VN oder anderen internationalen Organisationen, Ausfuhrkontrollregimen oder regionalen und nichtstaatlichen Organisationen organisiert werden.

Im Jahr 2011 ersuchte Moldau um Hilfestellung bei der Aktualisierung seiner Rechtsvorschriften zur Ausfuhrkontrolle. Die OSZE begann daraufhin Moldau in Zusammenarbeit mit dem Unterstützungs- und Sensibilisierungsprojekt der EU Hilfe zu leisten.⁴⁴ Auch die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit dem *Export Control and Related Border Security Program* (EXBS) der Vereinigten Staaten wurden ausgelotet.⁴⁵ Die OSZE hat anderen interessierten Teilnehmerstaaten ebenfalls angeboten, sie bei der Prüfung und Überarbeitung ihrer Gesetzgebung zur Exportkontrolle zu unterstützen.⁴⁶ Für die Umsetzung des ATT ist es wichtig, dass die OSZE die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von relevanten Partnern anstrebt, um in diesem Bereich Hilfestellung zu leisten. Sie hat außerdem Mechanismen entwickelt, die unterstützende Maßnahmen ermöglichen, die für das ATT-Sekretariat von Interesse sein könnten.

Chancen und Herausforderungen für die OSZE bei der Unterstützung der Implementierung des Vertrags über den Waffenhandel

Es gibt mehrere Bereiche, in denen die OSZE aufgrund ihrer Erfahrungen aus den letzten 20 Jahren sicherlich einen Beitrag zur Implementierung des ATT leisten könnte. Im Folgenden werden drei Bereiche beleuchtet, anhand derer einige der möglichen Chancen und Herausforderungen deutlich werden, die der ATT für die Bemühungen der OSZE um eine Stärkung der Transferkontrollen und die Bekämpfung des unerlaubten Waffenhandels mit sich bringt. Dies sind:

- die Universalisierung des ATT,
- der Informationsaustausch mit Blick auf die Entwicklung von Leitlinien für bewährte Praktiken und Instrumenten für eine wirksame Implementierung sowie

43 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das einundzwanzigste Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 23), S. 124.

44 Vgl. Fortschrittsbericht des Vorsitzes des FSK an das neunzehnte Treffen des Ministerrats über die laufende Umsetzung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, MC.GAL/5/12 vom 27. November 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 61-83, hier: S. 72.

45 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an den zwanzigsten Ministerrat, a.a.O. (Anm. 25), S. 94.

46 Vgl. ebenda, S. 93.

- der Umgang mit Bedenken im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch und dem Berichterstattungsaufwand.

Die Universalisierung des ATT

Wie bereits einleitend erwähnt, haben mehrere Teilnehmerstaaten betont, die OSZE könne zur Universalisierung des Vertrags beitragen. Beispielsweise schlug Deutschland – kurz nachdem der ATT im Juni 2013 zur Unterzeichnung aufgelegt worden war – vor, das FSK könne „mit einer gemeinsamen Erklärung aller [Teilnehmerstaaten] zur Unterzeichnung und Inkraftsetzung des Vertrages ein wichtiges Signal“ setzen.⁴⁷ Das FSK hat keine solche Erklärung abgegeben. Der Grund dafür ist, dass einige Teilnehmerstaaten zwar zu den entschiedensten Befürwortern des Vertrags gehören, andere der Initiative jedoch skeptisch gegenüberstehen. So erklärte z.B. Michail Uljanow, Leiter der Abteilung für Rüstungskontrolle im russischen Außenministerium, im Mai 2015, Russland werde den ATT nicht unterzeichnen, da es „keinerlei Gründe sieht, beizutreten“, und äußerte sich skeptisch zu den möglichen Auswirkungen des ATT.⁴⁸ Kanada hat den ATT ebenfalls nicht unterzeichnet. Ein kanadischer Regierungsvertreter erklärte dazu: „Die Unterzeichnung des Vertrags über den Waffenhandel würde unsere Bewertung des Exports militärischer Güter nicht verbessern.“⁴⁹ Auch mehrere osteuropäische und zentralasiatische Staaten haben den ATT weder unterzeichnet noch ratifiziert. Im Gegensatz zu anderen Übereinkünften der Vereinten Nationen in diesem Bereich wird es für die OSZE daher schwierig werden, zur Universalisierung des ATT beizutragen. Sie kann jedoch auf internationaler Ebene die Umsetzung unterstützen sowie Anregungen und Modelle für die Implementierung des Vertrags liefern.

Der Informationsaustausch mit Blick auf die Entwicklung von Leitlinien für bewährte Praktiken und Instrumenten für eine wirksame Implementierung

Eine der größten Herausforderungen, vor die der ATT die Vertragsparteien stellt, ist die Übersetzung der „konstruktiven Mehrdeutigkeit“ des Vertrags in Rechtsvorschriften, Politik und Praxis. Die OSZE hat bei der Implementierung des SALW-Dokuments umfassende Erfahrung mit einem mehrstufigen Ansatz zur Bewältigung derartiger Herausforderungen gesammelt. Auf der Grundlage dieser Erfahrung könnte die OSZE andere regionale Organisationen und Staatengruppen über bewährte Praktiken informieren, die bei der

47 Erklärung der Delegation Deutschlands, a.a.O. (Anm. 6), S. 2.

48 Russia not to join international Arms Trade Treaty, TASS, 17. Mai 2015, unter: <http://tass.ru/en/russia/795143>.

49 Zitiert nach: David Pugliese, Harper government says there is no need to sign arms control treaty because Canada's export controls are the strongest, in: Ottawa Citizen, 24. Dezember 2014, unter: <http://ottawacitizen.com/news/national/defence-watch/harper-government-says-there-is-no-need-to-sign-arms-control-treaty-because-canadas-export-controls-are-the-strongest>.

Umsetzung des ATT angewandt werden oder als Anregung für vergleichbare Maßnahmen dienen könnten. Ein gutes Beispiel ist der Ansatz der OSZE, gemeinsame Standards für Endverbleibsbescheinigungen zu etablieren und zu einem gemeinsamen Verständnis in dieser Hinsicht zu gelangen. Zunächst entwickelten die für die Genehmigung zuständigen nationalen Stellen der Teilnehmerstaaten einen Praxisleitfaden zur Ausfuhrkontrolle, der Empfehlungen für Elemente von Endverbleibsbescheinigungen und deren Überprüfung enthielt.⁵⁰ Auf der Grundlage dieser Auflistung von Elementen für Endverbleibsbescheinigungen verabschiedeten die Teilnehmerstaaten einen politisch bindenden Beschluss, der die Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und Prüfungsverfahren für SALW-Exporte skizzierte.⁵¹ Um die Implementierung des Beschlusses zu bewerten, tauschten die Staaten anschließend Informationen über ihre nationalen Systeme sowie Musterformulare für Endabnehmerzertifikate und ähnliche Dokumente aus.⁵² Der nächste Schritt bestand darin, eine informelle Vorlage für Endverbleibsbescheinigungen auf der Grundlage der verabschiedeten Elemente, des Praxisleitfadens sowie einer Prüfung der Politik, der bestehenden Praktiken und der Dokumentationen der Teilnehmerstaaten zu entwickeln.⁵³

Der Umgang mit Bedenken im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch und den Berichterstattungsaufwand

Die Beteiligung am OSZE-Informationsaustausch über Transferkontrollsysteme und Transfers ist relativ hoch. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens wird darauf geachtet, dass die Datenbank mit den nationalen Kontaktstellen stets auf dem neuesten Stand ist. Dies dient nicht nur dem Informationsaustausch, sondern auch der Zusammenarbeit und der Koordination bei Unterstützungsprojekten zu SALW.⁵⁴ Zweitens – und dies ist wahrscheinlich am wichtigsten – kam die hohe Rücklaufquote „dank des Ankündigungs- und Mahnmechanismus zustande, von dem der FSK-Vorsitz ausgiebig Gebrauch“

50 Vgl. OSZE, Praxishandbuch für Kleinwaffen und leichte Waffen, Praxisleitfaden zur Ausfuhrkontrolle von Kleinwaffen und Leichten [sic!] Waffen, FSC.GAL/4/03/Rev.1/Corr.1, 19. September 2003, unter: <http://www.osce.org/de/fsc/13653>.

51 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 5/04, Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und Verifikationsverfahren für SALW-Ausfuhren, FSC.DEC/5/04, 17. November 2004, unter: <http://www.osce.org/de/fsc/16943>.

52 Vgl. Beschluss Nr. 12/08, a.a.O. (Anm. 36).

53 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Template for End User Certificates for Small Arms and Light Weapons, 28. September 2011, unter: <http://www.osce.org/fsc/83178>.

54 Vgl. Verzeichnis von Kontaktstellen für Kleinwaffen und leichte Waffen und für Lagerbestände konventioneller Munition, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 4/08, Kontaktstellen für Kleinwaffen und leichte Waffen und für Lagerbestände konventioneller Munition, FSC.DEC/4/08, 7. Mai 2008, Anhang, S. 1.

machte, um die Teilnahme mittels Gruppendruck zu erhöhen.⁵⁵ Drittens sucht das KVVZ aktiv nach Möglichkeiten, OSZE-Verpflichtungen mit anderen internationalen Berichterstattungsverpflichtungen und Informationsaustauschen abzustimmen. Beispielsweise prüfen die OSZE und das Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (UNODA) derzeit Möglichkeiten, wie der Aufwand der mit SALW verbundenen Berichterstattung für die Staaten weiter reduziert werden kann.⁵⁶ Für das ATT-Sekretariat sind all diese Erkenntnisse hilfreich.

Darüber hinaus verabschiedete die OSZE im Juni 2014 die „Freiwilligen Leitlinien für die Zusammenstellung nationaler Meldungen betreffend SALW-Ausfuhren in andere Teilnehmerstaaten und SALW-Einfuhren aus diesen im abgelaufenen Kalenderjahr“, um „den Wert und Nutzen der bereitgestellten Informationen zu erhöhen“.⁵⁷ Die Leitlinien empfehlen den Teilnehmerstaaten, ihre Vorgehensweise bei der Zusammenstellung ihrer bereitgestellten Informationen anderen nationalen Behörden zugänglich zu machen.⁵⁸ Die freiwilligen Leitlinien sind ein weiteres konkretes Beispiel dafür, wie die ATT-Vertragsstaaten, die ihrer Berichtspflicht gemäß Artikel 13 ATT nachkommen wollen, von der Erfahrung der OSZE in der Zusammenstellung nationaler Berichte über Waffentransfers profitieren könnten.

55 Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das zwanzigste Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 25), S. 91.

56 Vgl. Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes an das einundzwanzigste Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 23), S. 124.

57 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 3/14, Freiwillige Leitlinien für die Zusammenstellung nationaler Meldungen betreffend SALW-Ausfuhren in andere Teilnehmerstaaten und SALW-Einfuhren aus diesen im abgelaufenen Kalenderjahr, FSC.DEC/3/14, 4. Juni 2014, S. 1.

58 Vgl. ebenda, S. 2.

Anhang 1: OSZE-Teilnehmerstaaten und der ATT, Dezember⁵⁹

OSZE-Teilnehmerstaat	Votum in der Generalversammlung	Unterzeichnung	Ratifizierung/Beitritt
Albanien	Ja	3. Juni 2013	19. März 2014
Andorra	Ja	18. Dezember 2014	
Armenien			
Aserbaidshjan	Ja		
Belarus	Enthaltung		
Belgien	Ja	3. Juni 2013	3. Juni 2014
Bosnien und Herzegowina	Ja	25. Sept. 2013	25. Sept. 2014
Bulgarien	Ja	2. Juli 2013	2. April 2014
Dänemark	Ja	3. Juni 2014	2. April 2014
Deutschland	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Estland	Ja	3. Juni 2014	2. April 2014
Finnland	Ja	3. Juni 2014	2. April 2014
Frankreich	Ja	3. Juni 2014	2. April 2014
Georgien	Ja	25. Sept. 2013	
Griechenland	Ja	3. Juni 2013	
Großbritannien und Nordirland	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Heiliger Stuhl*			
Irland	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Island	Ja	3. Juni 2013	2. Juli 2013
Italien	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Kanada	Ja		
Kasachstan	Ja		
Kirgisistan	Ja		
Kroatien	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Lettland	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Liechtenstein	Ja	3. Juni 2013	16. Dezember 2014
Litauen	Ja	3. Juni 2013	18. Dezember 2014
Luxemburg	Ja	3. Juni 2013	3. Juni 2014
Malta	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Mazedonien	Ja	25. Sept. 2013	6. März 2014

59 Quellen: ATT, a.a.O. (Anm. 8); United Nations General Assembly, a.a.O. (Anm. 3).

Moldau	Ja	10. Sept. 2013	28. Sept. 2015
Monaco	Ja		
Mongolei	Ja	24. Sept. 2013	
Montenegro	Ja	3. Juni 2013	18. August 2014
Niederlande	Ja	3. Juni 2013	18. Dezember 2014
Norwegen	Ja	3. Juni 2013	12. Februar 2014
Österreich	Ja	3. Juni 2013	3. Juni 2014
Polen	Ja	1. Juli 2013	17. Dezember 2014
Portugal	Ja	3. Juni 2013	25. Sept. 2014
Rumänien	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Russische Föderation	Enthaltung		
San Marino	Ja	19. Dezember 2014	29. Juli 2015
Schweden	Ja	3. Juni 2013	16. Juni 2014
Schweiz	Ja	3. Juni 2013	30. Januar 2015
Serbien	Ja	12. August 2013	5. Dezember 2014
Slowakische Republik	Ja	10. Juni 2013	2. April 2014
Slowenien	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Spanien	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
Tadschikistan			
Tschechische Republik	Ja	3. Juni 2013	25. Sept. 2014
Türkei	Ja	2. Juli 2013	
Turkmenistan	Ja		
Ukraine	Ja	23. Sept. 2014	
Ungarn	Ja	3. Juni 2013	2. April 2014
USA	Ja	25. Sept. 2013	
Usbekistan			
Zypern	Ja	3. Juni 2013	
OSZE-Teilnehmerstaaten gesamt		45	38
VN-Mitgliedstaaten gesamt		130	77

*Kein VN-Mitgliedstaat.

Der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien 1999-2004 und die Nachfolgeprojekte 2005-2009: Erfahrungen und mögliche Angebote für zukünftige Einsätze

Einführung

Der bevorstehende zehnte Jahrestag der Verabschiedung des OSZE-Konzepts für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept*, BSMC) ist ein guter Anlass, sich das Engagement der Organisation bei der Grenzüberwachung einmal vor Augen zu führen. Ausgehend von meinen eigenen Erfahrungen werde ich im vorliegenden Beitrag, in dessen Mittelpunkt vor allem Georgien steht, der aber auch auf Projekte in Tadschikistan und Turkmenistan eingeht, auf das Engagement der OSZE zurückblicken und daraus Lehren für die Sicherung „grüner Grenzen“ ziehen. Ich werde mich dazu ausführlich mit dem 1999 in Georgien als konfliktverhütende Maßnahme durchgeführten Grenzüberwachungseinsatz sowie den darauf folgenden Ausbildungsprojekten befassen, die inzwischen als beispielhaft für die Fähigkeit der OSZE gelten, sich an die Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten anzupassen und auf sie einzugehen.

Der Grenzüberwachungseinsatz der OSZE

Warum war der Einsatz notwendig?

Georgien stand bei der Sicherung seiner Grenzen vor zahlreichen Herausforderungen. Seit Gründung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) war Georgien eine in gewisser Weise autonome Region. Nach dem Zusammenbruch des Vielvölkerstaates erklärte Georgien 1991 seine Unabhängigkeit, sodass die „ehemaligen Verwaltungsgrenzen zwischen Georgien, Armenien, Aserbaidshan und der Russischen Föderation zu internationalen Grenzen wurden. Jedoch wurde keine dieser Grenzlinien offiziell beschrieben oder festgelegt.“¹ Der EU-Bericht nennt als einzige Ausnahme die Grenze zur Türkei, die bereits vor der Unabhängigkeit festgelegt worden war. Sie war die

1 Border Support Team of the EU Special Representative for the South Caucasus, Assessment Report of the Georgian Border Security System, Tiflis 2005 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

einzig bewachte Grenze und wurde von sowjetischen Grenztruppen, die kein polizeiliches, sondern ein militärisches Vollzugsorgan waren, kontrolliert.² Die Existenz zweier halbautonomer Regionen – Abchasien und Südossetien, die nach Georgiens Unabhängigkeitserklärung umgehend ihre eigene Unabhängigkeit erklärt hatten – verkomplizierte die Lage zusätzlich.³ Die Russische Föderation ist nach wie vor in diesen Regionen aktiv: „Trotz des Zusammenbruchs der Sowjetunion im Jahr 1991 betrachten viele Menschen in Moskau Georgien noch immer als Vorposten des Russischen Reiches. Die russische Regierung sträubt sich, die Kontrolle über Georgiens Politik und seine Außenorientierung aufzugeben.“⁴ Diese Haltung wurde auch von anderen Faktoren beeinflusst, von denen zwei für den vorliegenden Beitrag besonders relevant sind: der zweite Tschetschenienkrieg von 1999 und die Tatsache, das „der georgische Staat unter Schewardnadse seine Außengrenzen nicht unter Kontrolle hatte“.⁵ Russland behauptete außerdem, dass sich internationale Terroristen im georgischen Pankisi-Tal in der Nähe der tschetschenischen und der dagestanischen Grenze aufhielten. Moskau warf Georgien vor, den Terroristen Unterschlupf zu gewähren, und drohte mit Präventivschlägen in Georgien, um sie zu beseitigen.⁶

Ausgangssituation und Mandat

Im Spätherbst 1999 wurde berichtet, dass russische Flugzeuge mehrmals in den georgischen Luftraum eingedrungen seien und das Feuer auf den georgischen Grenzposten von Schatili eröffnet hätten. Gleichzeitig wurde Georgien beschuldigt, tschetschenischen Kämpfern im umliegenden Tal Zuflucht zu gewähren. Grenzdörfer wurden Berichten zufolge von russischen Streitkräften bombardiert. Dies führte zu einer weiteren Zunahme der Spannungen zwischen der Russischen Föderation und Georgien, die auf von beiden Seiten aufgestellten „Behauptungen“ über Aktivitäten in Grenznähe beruhten. Georgien befürchtete ein Überschwappen der Kämpfe auf sein Hoheitsgebiet, während Russland Georgien vorwarf, die Anwesenheit tschetschenischer Kämpfer zu dulden und die Grenze zu Tschetschenien nicht zu sichern. In der Folge eskalierten die Spannungen und gegenseitigen Vorwürfe zwischen Georgien und Russland, und Anfang Dezember 1999 ersuchte die georgische Regierung um die Überwachung der Lage entlang des tschetschenischen Teils der georgisch-russischen Grenze durch internationale Beobachter.⁷

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Mark Leonard/Charles Grant, Georgia and the EU. Can Europe's neighbourhood policy deliver? Centre for European Reform, policy brief, London, September 2005, S. 4.

4 Ebenda, S. 3.

5 Dov Lynch, Why Georgia matters, Chaillot Paper Nr. 86, Paris, Februar 2006, S. 17.

6 Vgl. Vladimir Socor, Axing the BMO, Russia menaces Georgia, in: Eurasia Daily Monitor 2/2005, 3. Januar 2005.

7 Dies wurde in einer 2011 vom Grenzteam der OSZE durchgeführten Bewertung des Grenzüberwachungseinsatzes hervorgehoben.

So kam es, dass 1999 der Grenzüberwachungseinsatz der OSZE ins Leben gerufen wurde, um „als unabhängiger Schiedsrichter hinsichtlich der von Russland und Georgien aufgestellten Behauptungen und Gegendarstellungen zum grenzüberschreitenden Verkehr zu fungieren“.⁸ Die Durchführung des Grenzüberwachungseinsatzes war insofern von Bedeutung, als sie Georgiens Unfähigkeit, seine eigenen Grenzen zu sichern, hervorhob und gleichzeitig die OSZE als eine Organisation etablierte, die sowohl von der Russischen Föderation als auch von Georgien als Drittpartei bei der Sicherung ihrer gemeinsamen Grenze akzeptiert wurde. Die OSZE war bereits in Südossetien, wo sie eine Militärbeobachtungsmission durchführte, als Friedensvermittler tätig.⁹



Georgien

Im Dezember 1999 wurde die bereits 1992 eingerichtete OSZE-Mission in Georgien damit beauftragt, „die Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten“.¹⁰ Wichtig ist auch festzuhalten, dass die Beobachter laut Beschluss des Ständigen Rates unbewaffnet waren, keine Durchsetzungsbe-fugnisse hatten und nur von georgischem Gebiet aus beobachteten. Die geor-

8 Leonard/Grant, a.a.O. (Anm. 3), S. 4.

9 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 38.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999.

gische Regierung übernahm die Verantwortung für die Sicherheit der Beobachter.¹¹

Die Entwicklung des Grenzüberwachungseinsatzes

Die Einrichtung des Grenzüberwachungseinsatzes war logistisch schwierig, da sich das Einsatzgebiet der Beobachter in einer abgelegenen und rauen Umgebung auf 2.000 bis 4.500 Metern Höhe im Kaukasus-Gebirge befand. Die zunächst von Mitgliedern der Mission durchgeführten Überwachungseinsätze begannen Ende Dezember 1999, gleichzeitig wurde die Rekrutierung von 20 Grenzbeobachtern in die Wege geleitet. Im Februar 2000 wurde ein temporärer Beobachtungsposten in Schatili eingerichtet. Er lag nahe der Grenze und der Route durch das Argun-Tal, die viele tschetschenische Flüchtlinge auf der Flucht nach Georgien benutzten.¹²

Im Jahr 2000 empfahl der erste Leiter des Grenzüberwachungseinsatzes, General Bernd Lubenik, das Mandat der Beobachtermission auszuweiten, um künftig von drei Stützpunkten aus mit 42 Beobachtern operieren zu können. Der Ständige Rat billigte dies im April 2000 und es wurden zwei neue Stützpunkte in Omalo und Girewi eingerichtet. Die Ausweitung versetzte den Grenzüberwachungseinsatz in die Lage, die 82 Kilometer lange Grenze zwischen Tschetschenien und Georgien mit Hilfe mobiler Patrouillen und ortsfester Beobachtungsposten zu überwachen. In den ersten zwei Jahren des Einsatzes blieben die Spannungen zwischen Georgien und der Russischen Föderation hoch. Im Oktober 2000 kam es Berichten zufolge zu einem Vorfall im Assa-Tal¹³ nahe der georgisch-inguschetischen Grenze, an dem 50-60 tschetschenische Kämpfer beteiligt gewesen sein sollen. Dies löste eine Diskussion über die Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes, dessen Beitrag zur Stabilisierung in seinem Einsatzgebiet inzwischen anerkannt war, auf die inguschetische und die dagestanische Grenze aus. Georgien richtete über den Leiter der OSZE-Mission in Georgien ein Ersuchen um eine entsprechende Erweiterung an die OSZE. Im April 2001 wurde eine Evaluierung durchgeführt, um die Wirksamkeit des bisherigen Einsatzes zu bewerten und eine mögliche Ausweitung des Einsatzes zu prüfen. Zwei Optionen wurden vorgeschlagen: eine ständige Stationierung wie an der Grenze zu Tschetschenien oder kurzzeitige Stationierungen und regelmäßige Patrouillen mit Fahrzeugen oder Helikoptern von Tiflis aus.

11 Dieses Verhältnis zwischen dem georgischen Grenzschutz und den Beobachtern sollte sich später als wichtig erweisen, da die OSZE dadurch Gelegenheit hatte, sich ein Bild von den Fähigkeiten des georgischen Grenzschatzes zu machen und so die Notwendigkeit eines Kapazitätsaufbauprogramms erkennen konnte.

12 Nach Angaben des UNHCR kamen im Dezember 1999 fast 7.600 tschetschenische Flüchtlinge nach Georgien.

13 Das Assa-Tal liegt westlich des damaligen Einsatzgebiets des Grenzüberwachungseinsatzes.

Man entschied sich für die erste Option. Kurz darauf wurden zwei Patrouillenstützpunkte im Assa-Tal und im Dorf Sno entlang dem inguschetischen Grenzabschnitt errichtet. Im Juli 2002 wurde eine ähnliche Evaluierung durchgeführt. Die Empfehlung, den Grenzüberwachungseinsatz auch auf die dagestanische Grenze auszuweiten, wurde mit einem Beschluss des Ständigen Rates angenommen und es wurden zusätzliche Patrouillenstützpunkte in Kabali, Achalsopeli, Kwareli und Napareuli eingerichtet. Der Grenzüberwachungseinsatz erstattete nun Bericht von einem Grenzabschnitt von rund 280 km Länge (Tschetschenien 82 km, Inguschetien 60 km, Dagestan 140 km). Die Entscheidung, ständige Stützpunkte einzurichten, gewährleistete, dass der Grenzüberwachungseinsatz seinen Auftrag nun umfassender erfüllen konnte. Die daraus resultierende regelmäßige Interaktion mit der lokalen Bevölkerung und den georgischen Grenzschildern trug zu einem besseren Situationsbewusstsein bei, erhöhte die Sicherheit und stärkte das Vertrauen. Der Grenzüberwachungseinsatz wurde von einem vorgeschobenen Versorgungsposten in Telawi und der Zentrale in Tiflis unterstützt.

Auf dem Höhepunkt seiner Tätigkeit gehörten dem Grenzüberwachungseinsatz 144 internationale Teammitglieder an, die mit Planungs-, Unterstützungs- und Beobachtungstätigkeiten befasst waren. Die Beobachter waren von über 24 OSZE-Teilnehmerstaaten abgeordnet worden. Die Operation hielt sich auch nicht an das informelle Prinzip, dass Nachbarstaaten nicht an Überwachungsmissionen teilnehmen sollten, das damit begründet wird, dass es die „Unparteilichkeit“ unterstützt. Man könnte auch umgekehrt argumentieren, dass es gerade zur Glaubwürdigkeit beiträgt, wenn ein Beobachter aus einem Nachbarstaat eine gemeldete Grenzüberschreitung bestätigt.¹⁴ Der Grenzüberwachungseinsatz beschäftigte auch eine erhebliche Zahl von Georgiern als örtliche Auftragsnehmer für Dienstleistungen wie z.B. Hubschraubertransporte (*Air Tushiti*).

Einsätze

Zur Erfüllung des Mandats entwickelte der Grenzüberwachungseinsatz ein höchst mobiles und effizientes Einsatzkonzept. Die Grenzbeobachter mussten daher körperlich topfit sein und über ein hohes Maß an technischem Know-how verfügen. Viele, wenn auch nicht alle, hatten einen militärischen oder polizeilichen Hintergrund. Schätzungsweise 80 Prozent des Grenzgebietes waren nicht mit Fahrzeugen erreichbar, sodass man weitgehend auf Hilfe aus der Luft durch Hubschrauber angewiesen war, die jedoch oftmals durch das Wetter oder durch Hochgebirgspässe eingeschränkt wurden. Die Beobachter mussten nicht selten über eine Woche warten, bis sie von ihren Patrouillenstützpunkten abgezogen werden konnten. An den inguschetischen und tsche-

14 Die Grenzpatrouillen wurden standardmäßig von Drei-Personen-Teams durchgeführt, wobei jedes Mitglied aus einem anderen Land kam. Diese Vorgehensweise ermöglichte, dass jedem Bericht mindestens zwei Beobachtern zustimmten.

tschenischen Grenzabschnitten war dies für die Moral der Beobachter nicht unbedeutend. Die vertragliche Verpflichtung georgischer Piloten mit Flugeraufklärung im Einsatzgebiet war einer der wichtigsten Gründe dafür, dass der Grenzüberwachungseinsatz in diesem schwierigen Gelände überhaupt operieren konnte. Die Einsätze waren auf Sommer- und Winterbedingungen zugeschnitten. In den Wintermonaten wurde die Zahl der Beobachter reduziert. 2003/2004 wurden die Beobachtungseinsätze wie folgt durchgeführt:

<i>Art der Patrouille</i>	<i>Anzahl der Patrouillen</i>	
	<i>Sommer</i>	<i>Winter</i>
Patrouillenstützpunkte ¹⁵ (24/7)	9	9
Ständige Beobachtungsposten ¹⁶ (24 Std.)	77	0
Nachtpatrouillen (wöchentlich)	20	9
Fußpatrouillen (wöchentlich)	63	63
Fahrzeugpatrouillen (wöchentlich)	36	36
Hubschrauberpatrouillen (wöchentlich)	9	9

Die Grenzbeobachter waren stolz darauf, dem OSZE-Vorsitz in Wien ihre Berichte über Zwischenfälle, einschließlich des dazugehörigen Film- oder Bildmaterials, aus der unzugänglichen Bergwelt innerhalb von nur zwei Stunden übermitteln zu können.¹⁷ Dies war zwar technisch anspruchsvoll, gelang aber schließlich. Der Grenzüberwachungseinsatz arbeitete mit modernster Ausrüstung, darunter MATIS-Wärmebildsysteme, Thuraya-Satellitentelefone und Infrarot-Nachtsichtgeräte. Die Übermittlung der Berichte von den Patrouillen an die Patrouillenstützpunkte und von dort zur Zentrale des Grenzüberwachungseinsatzes erfolgte über satellitengestützte Text- und Sprachkommunikation. Das Hauptquartier der OSZE-Mission in Georgien leitete die Berichte schließlich nach deren Prüfung an den Vorsitz in Wien weiter. Die rasche Weitergabe der Informationen war wichtig, um Anschuldigungen der einen oder der anderen Seite von unabhängiger Seite zu bestätigen oder zu dementieren, um eine Eskalation der Spannungen zu verhindern. Da die Überwachung von den Patrouillenstützpunkten aus rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche stattfand, waren die Anforderungen an die Beobachterteams strapaziös. Der Grenzüberwachungseinsatz sah daher vor, dass die Grenzbeobachter nach einem drei- bis vierwöchigen Einsatz im Ge-

15 Ein Patrouillenstützpunkt war eine ständige Einrichtung bzw. ein festes Gebäude, das in der Nähe eines Dorfes gelegen war, von dem aus der Grenzüberwachungseinsatz seine Operationen in den einzelnen Gebieten durchführte (Girewi, Omalo, etc.). Jedem Stützpunkt waren 20-30 Grenzbeobachter permanent zugeteilt, die Einsätze in dem Gebiet durchführten, für das der Stützpunkt verantwortlich war.

16 Ein ständiger Beobachtungsposten war mit zwei bis drei Grenzbeobachtern besetzt, die rund um die Uhr Beobachtungen durchführten. Die ständigen Beobachtungsposten befanden sich in abgelegenen Gebieten, die eine exzellente Beobachtung ermöglichten. Im Winter waren die ständigen Beobachtungsposten nicht besetzt.

17 Die Berichte wurden ebenfalls innerhalb von zwei Stunden dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und den Delegationen zugänglich gemacht.

biet des Patrouillenstützpunkts im Rotationsverfahren nach Tiflis versetzt wurden; die Gesamtdienstzeit der Beobachter vor Ort dauerte nicht länger als 18 Monate. Die Aufrechterhaltung qualitativ hochwertiger Patrouillentätigkeit, Überwachung und Berichterstattung hatte ihren Preis. Die Kosten für die Finanzierung des Grenzüberwachungseinsatzes stiegen mit dessen Ausweitung rapide. 2004 lag das Budget für den Grenzüberwachungseinsatz bei rund 13 Millionen Euro und entsprach damit zehn Prozent des Gesamthaushaltsplans der OSZE in jenem Jahr. Den größten Anteil an den Ausgaben machten die Kosten für die auf vertraglicher Basis eingestellten internationalen Beobachter, logistische Unterstützung, u.a. durch Hubschrauber, und die Kosten für den Unterhalt von neun Stützpunkten und der Kommunikationsnetze aus. Eine der wichtigsten Prioritäten des Grenzüberwachungseinsatzes war die Aufrechterhaltung seiner Glaubwürdigkeit. Der Versuch, Patrouillen und Überwachungsaktivitäten mit minderwertiger Ausrüstung und schlecht ausgebildetem Personal durchzuführen, beeinträchtigt die Qualität und die Glaubwürdigkeit der abgelieferten Ergebnisse erheblich. Dasselbe Prinzip galt auch für die von der OSZE-Mission in Georgien im Bereich Grenzmanagement durchgeführten Ausbildungsprogramme. Es liegt an den OSZE-Mitarbeitern als Repräsentanten einer internationalen Organisation, die höchsten Standards aufrechtzuerhalten. Dies nicht zu tun würde bedeuten, diejenigen im Stich zu lassen, die Hilfe brauchen. Interessanterweise konnte ich auch beobachten, dass die lokale Bevölkerung und die örtlichen Behörden eher bereit waren Mitarbeiter aus Ländern zu akzeptieren, die in jüngster Vergangenheit selbst einen längeren Konflikt überwunden hatten.

Während des Grenzüberwachungseinsatzes veränderte sich die politische Landschaft in Georgien. 2003 führten öffentliche Demonstrationen im Zuge der sogenannten Rosenrevolution zum Rücktritt von Präsident Eduard Schewardnadse.¹⁸ Die neue Regierung unter der Führung des jungen und tatkräftigen Präsidenten Micheil Saakaschwili hob bereits früh ihre prowestliche Orientierung hervor. Saakaschwili bemühte sich um die Einbeziehung der EU, der Vereinigten Staaten und der OSZE in den Aufbau einer Demokratie: „Seit November 2003 hat Georgien unter einer tatkräftigen und entschlossenen Führung, die die Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung genießt, den Weg in Richtung Demokratie und Staatsbildung eingeschlagen. Das georgische Projekt ist wichtig, da es die zentrale Herausforderung des Aufbaus einer Demokratie in einem dysfunktionalen Staat, der noch dazu in einer konfliktträchtigen Region liegt, widerspiegelt.“¹⁹

18 Zu den Ereignissen, bei denen Tausende Georgier auf die Straße gingen, um gegen massive Fälschungen bei den Parlamentswahlen im November 2002 zu protestieren, was schließlich zum Rücktritt von Präsident Eduard Schewardnadse führte, siehe Dov Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 9 und S. 23.

19 Ebenda, S. 10.

Georgiens Hinwendung zum Westen sollte auch Auswirkungen auf die OSZE haben. Der Grenzüberwachungseinsatz wurde das erste Opfer der politischen Differenzen über Georgien. Die Delegation der Russischen Föderation in Wien signalisierte, dass sie der Verlängerung des Mandats des Grenzüberwachungseinsatzes im April 2004 nicht zustimmen würde. Sie bezeichnete den Einsatz als ineffizient und ineffektiv. „Wir sind der Meinung, dass die OSZE-Beobachter ihre Aufgabe an der georgisch-russischen Grenze erfüllt haben. Angesichts der erfolgreichen Entwicklung der russisch-georgischen Zusammenarbeit bei der Sicherung unserer gemeinsamen Grenze hat die Überwachung durch die OSZE, die sich ohnehin nicht durch besondere Effektivität auszeichnet, in diesem Bereich keinen Einfluss mehr auf den Stand der Dinge.“²⁰

Als sich das 2004 doch noch verlängerte Mandat seinem Ende näherte, wurden intensive diplomatische Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass der Ständige Rat der OSZE einer weiteren Verlängerung des Grenzüberwachungseinsatzes für 2005 zustimmte. Hierzu gab es unterschiedliche Meinungen. So befand beispielsweise US-Außenminister Colin Powell: „In Georgien trägt der OSZE-Grenzüberwachungseinsatz zur Stabilität an einer sensiblen Grenze bei, sein Mandat sollte daher um ein weiteres Jahr verlängert werden.“²¹ Vladimir Socor stellte fest, dass „Russlands Außenminister Sergei Lawrow [...] auf der Konferenz von Sofia seine Argumentation plötzlich änderte. Er vertrat nun den Standpunkt, der Grenzüberwachungseinsatz habe seine Aufgabe erfüllt; er habe es geschafft, die Situation an der Grenze zu verbessern, werde nun nicht länger gebraucht und sei ohnehin zu teuer.“²² Dov Lynch warnte, Russland habe ein vitales Interesse an der Sicherung der russisch-georgischen Grenze und Georgien stehe nach der Beendigung des Grenzüberwachungseinsatzes „Russland an seiner nördlichen Grenze allein gegenüber, ohne die Transparenz, für die die OSZE gesorgt hat“.²³ Diese Situation eröffnete Lynchs Meinung nach die Möglichkeit russischer Präventivschläge. Laut Vladimir Socor hatte Russland drei Gründe dafür, der Verlängerung des Grenzüberwachungseinsatzes nicht zuzustimmen:

-
- 20 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Kommentari Departamenta informacii i pečati MiD Rossii otnositel'no prekrašenija prisutstvija nabljudatel'ej OBSE na gruzino-rossiskoj granice [Kommentar der Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums zur Beendigung der Anwesenheit von OSZE-Beobachtern an der georgisch-russischen Grenze], 31. Dezember 2004, unter: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/452118?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU.
 - 21 U.S. Department of State, Office of the Spokesman (Sofia, Bulgaria), Remarks by Secretary of State Colin L. Powell to the Ministerial Meeting of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Sofia, 7 December 2004, MC.DEL/52/04, 7. Dezember 2004.
 - 22 Vladimir Socor, Russia Exploits the OSCE to Pressure Georgia, in: Eurasia Daily Monitor 146/2004, 13. Dezember 2004.
 - 23 Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 48.

- Erstens hatte der unparteiische und effektive Grenzüberwachungseinsatz Moskaus Behauptungen, bewaffnete Gruppen nutzten georgisches Territorium für Operationen in Russland, nicht erhärtet – womit er sie indirekt widerlegte.
- Zweitens hatte der Grenzüberwachungseinsatz russische Luftangriffe über georgischem Gebiet trotz russischer Dementis bestätigt.
- Drittens verminderte die Anwesenheit der Grenzüberwachungsmission den politischen Druck, den Russland durch quasi militärische Aktionen rechtfertigende Anschuldigungen auf Georgien ausüben konnte. Die Anwesenheit der Grenzbeobachter schreckte das russische Militär *de facto* von der Drohung ab, unter dem Vorwand der „Terrorismusbekämpfung“ auf georgisches Territorium vorzudringen. Faktisch hatte der offiziell als vertrauensbildende Operation bezeichnete Grenzüberwachungseinsatz auch eine Abschreckungsfunktion.²⁴

Die OSZE-Mission in Georgien legte drei Vorschläge zur Verlängerung des Grenzüberwachungseinsatzes in reduzierter Form vor, die jedoch niemals ernsthaft in Erwägung gezogen wurden, da jeder wusste, dass die Russische Föderation beschlossen hatte, die Operation zu beenden. Georgien wurde darauf hingewiesen, dass sein nördlicher Nachbar noch immer vitale Interessen in Georgien hatte und in dem Land nach wie vor auf einige Dinge Einfluss nehmen konnte. Wie sehr dies zutraf, sollte sich in den kommenden Jahren in Südossetien und Abchasien zeigen. Die Frage des Mandats des Grenzüberwachungseinsatzes war hierbei nur ein Aspekt von vielen und gleichzeitig ein Signal an die internationale Gemeinschaft. Dies zeigt deutlich, dass dort, wo die „volle Unterstützung oder Eigenverantwortung“ der Gastländer fehlt, das Mandat untergraben wird.²⁵

Die Argumente bezüglich der Effizienz und Effektivität des Einsatzes überraschten mich. Meiner persönlichen, auf meinen Erfahrungen in Konfliktgebieten beruhenden Meinung nach war der Grenzüberwachungseinsatz in Wirklichkeit eine höchst anpassungsfähige Operation, deren Ergebnisse die Erwartungen bei Weitem übertrafen. Das wurde gerade während des Schließungsprozesses besonders deutlich, als die Bewohner von an der tschetschenischen Grenze gelegenen Dörfern wie z.B. Girewi und Schatili zu verstehen gaben, dass sie sich trotz der Anwesenheit des georgischen Grenzschatzes im Stich gelassen fühlten. Am 1. Januar 2005 begann die OSZE-Mission in Georgien, da es noch immer keinen Konsens über die Mandatsverlängerung gab, mit den Vorbereitungen zur Beendigung des Grenzüberwachungseinsatzes.

24 Vgl. Socor, a.a.O. (Anm. 22).

25 Im Falle des Grenzüberwachungseinsatzes also in Russland und in Georgien.

Dieser Entschluss hatte zwei wichtige Konsequenzen:

- Er sollte später die EU dazu veranlassen, mit dem Aufbau eines Grenzmanagement-Teams (Grenzschutz-Unterstützungsteam des EU-Sonderbeauftragten) zu beginnen, und
- die OSZE dazu bewegen, ein Ausbildungsunterstützungsprogramm für georgische Grenzbeamte in die Wege zu leiten.

Welche Lösung gibt es für Georgien?

Nach dem Abzug des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE im Jahr 2005 begann die EU, die georgische Regierung bei der Reform des georgischen Grenzschutzes zu unterstützen.²⁶ Lynch bezeichnete dies als positiv sowohl für Georgien als auch für Russland, da es eine Verbesserung ihrer Beziehungen zueinander ermögliche. Laut Mark Leonard und Charles Grant beklagte Georgien sich jedoch darüber, dass das von der EU entsandte, aus lediglich drei Offiziellen bestehende Kontingent zu klein sei (auch wenn die EU versprochen hatte, im Laufe des Jahres 2005 zehn weitere Berater für den Grenzschutz zur Verfügung zu stellen)²⁷ und dass die EU weder in der Lage sei, in dem Gebiet, in dem der OSZE-Einsatz stattgefunden hatte, die Grenzen selber zu überwachen, noch dazu bereit sei, den georgischen Grenzschutz im erforderlichen Umfang dafür auszubilden und auszurüsten.

Es fanden mehrere Treffen statt, auf denen Teilnehmer des Grenzüberwachungseinsatzes Vertreter des EU-Teams darüber informierten, wie die Einsätze durchgeführt worden waren und welche Infrastruktur notwendig ist, um eine derartige Mission zu unterhalten. Georgiens Erwartungen waren hoch: Die EU sollte eine Überwachungsmission durchführen, die den Grenzüberwachungseinsatz der OSZE ersetzte, ohne jedoch die vermeintliche Schwäche der OSZE aufzuweisen – die Abhängigkeit von einem Konsens: „Moskau hat nun gezeigt, dass es die OSZE im Allgemeinen und den Grenzüberwachungseinsatz im Besonderen sowohl politisch als auch finanziell als Geiseln benutzen kann. Georgiens Sicherheit kann nicht einer Organisation anvertraut werden, deren Sicherheitsfunktionen von Russlands Duldung abhängen.“²⁸

Die EU entsandte tatsächlich ein Team, das rasch daranging, den georgischen Grenzschutz bei seiner Reformierung zu unterstützen. In Tiflis war man damals der Ansicht, die EU könne einen Einsatz ohne jegliche russische Einmischung und Mitsprache und ohne auf Moskaus Zustimmung angewiesen zu sein durchführen. Dies war jedoch nicht der Fall und auch die Tatsache, dass Georgien auf die Russische Föderation zugehen musste, war nie offenkundiger als zu jener Zeit. Dass Georgien aber genau dies nicht tat, hatte, wie man

26 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 75.

27 Vgl. Leonard/Grant, a.a.O. (Anm. 3), S. 4.

28 Socor, a.a.O. (Anm. 22).

letztlich sehen konnte, verheerende Folgen. Die EU erfüllte die von Tiflis in sie gesetzten Erwartungen nicht, und die Verantwortung für die Grenzüberwachung übernahm der georgische Grenzschutz.

Die Rolle der Europäischen Union

Im Jahr 2005 erarbeitete der georgische Grenzschutz mit Hilfe des Grenzschutz-Unterstützungsteams des EU-Sonderbeauftragten eine Reihe von Reformvorschlägen²⁹ und die Grenzschutzabteilung des georgischen Innenministeriums veröffentlichte erstmals ein Weißbuch, in dem die Politik und die zukünftige Richtung des Grenzschutzes klar umrissen wurden:

„Das System zur Sicherung der Staatsgrenze sollte den nationalen Interessen Georgiens entsprechen und dabei sowohl die Sicherheit der georgischen Staatsgrenzen gewährleisten als auch die Anforderungen der EU bezüglich des georgischen euroatlantischen Kurses erfüllen. Bei den Anforderungen handelt es sich um strenge Prinzipien, die von der EU als Voraussetzung für ein erfolgreiches Grenzmanagement festgelegt wurden, und stellen ebenso wie die Erfordernisse des Schengener Abkommens entscheidende Bedingungen für die Kandidatenländer [...] die der EU beitreten möchten, dar.“³⁰

Das Dokument hebt zwei wichtige Elemente in der Entwicklung des georgischen Grenzschutzes hervor. Das erste ist Sicherheit, das zweite die Einhaltung der Standards und Bestimmungen der EU, insbesondere der Bestimmungen des Schengener Abkommens. Georgiens Grenzsicherungsstrategie wurde damit eng mit der Nachbarschaftspolitik der EU verknüpft. Die Art und Weise, wie ein Staat bei der Sicherung seiner Grenzen vorgeht, entscheidet darüber, ob seine Grenzen als „weich“ oder „hart“ kategorisiert werden können. Diese Begriffe beschreiben die Grenzen zwischen Ländern, die die Bestimmungen des Schengener Abkommens von 1985 einhalten, sowie zwischen ihnen und denjenigen, die das nicht tun. Weiche Grenzen fördern den Handel und den freien Verkehr. Harte Grenzen sind in einem Maße bewacht und reglementiert, dass sie Handel und Verkehr hemmen. Dadurch, dass die EU ihre Grenzen erweitert, „wird es auch aufgrund einer gewissen Machtasymmetrie zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten schwerer, ‚nur Nachbarn‘ zu sein; das wirtschaftliche, institutionelle und geographische Gewicht der EU schafft Anreize, die es zu einer kostspieligen Angelegenheit machen,

29 Die Reformen hatten Priorität im Aktionsplan der Europäischen Nachbarschaftspolitik für Georgien (2006), vgl. z.B. http://www.eas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/political_framework/enp_georgia_news/index_en.htm.

30 Georgian Ministry of Internal Affairs, Border Defence Department, Conceptual View of Development, Tiflis 2005.

Ansätze der EU nicht einzuhalten oder sich ihnen zu widersetzen.“³¹ Viele Nachbarn der EU sind natürlich sehr um Einhaltung bemüht, und dazu gehört auch Georgien. Das Weißbuch war dabei hilfreich, da es ein Konzept für die Zukunft enthält. Der Schwerpunkt wurde auf weiche Grenzen gelegt, die von einer Grenzpolizei statt von paramilitärischen Grenzwachern gesichert werden. Ich war dennoch davon überzeugt, dass das unausgesprochene Problem bei Georgiens Versuch, von den EU-Mitgliedstaaten größere Unterstützung für seine Beitrittskandidatur zu erhalten, die Lösung seiner Grenzkonflikte und die Sicherung seiner nördlichen Grenze war. Bei einem Treffen mit General Sir Garry Johnson³² und dem Leiter der OSZE-Mission in Georgien, Botschafter Roy Reeve, im Jahr 2005 bat General Johnson mich um meine Meinung zur Leistungsfähigkeit des georgischen Grenzschatzes. Ich erklärte, dass zu wenig in ihn investiert würde, dass er veraltete Verfahren anwendete und es ihm an grundlegenden Fertigkeiten fehlte, um an den georgischen Grenzen, insbesondere der nördlichen Grenze, wirksam patrouillieren, sie überwachen und sichern zu können. Botschafter Reeve stimmte dieser Einschätzung zu und stellte fest, dass ein Großteil der Ressourcen, die Georgien für seine Sicherheit aufwendete, ans Militär floss, während der Grenzschatz vernachlässigt würde.

Späteres Engagement der OSZE

Vom 13. bis zum 16. Dezember 2004 besuchte eine Erkundungsmission des Grenzteams des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) im OSZE-Sekretariat die OSZE-Mission in Georgien und führte Gespräche mit der Missionsleitung, dem georgischen Grenzschatz sowie mit weiteren internationalen Akteuren im Bereich Grenzmanagement. Dieser Besuch war deshalb wichtig, weil seine Ergebnisse den Grundstein für die Folgeprogramme der OSZE legten. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass dies zu einem Zeitpunkt erfolgte, als es das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management noch nicht gab, das erst beinahe ein Jahr später veröffentlicht wurde. Zu den Empfehlungen der Erkundungsmission gehörte die Unterstützung bei der Erarbeitung

- eines nationalen Aktionsplans,
- von Soforthilfeprojekten,
- neuer Gesetze und
- eines grenzüberschreitenden Kooperationsprogramms.³³

31 Joan DeBardleben, Introduction, in: Joan DeBardleben (Hrsg.), *Soft or Hard Borders? Managing the divide in an Enlarged Europe*, Aldershot 2005, S. 1-21, hier: S. 3.

32 General Sir Garry Johnson war seinerzeit für das International Security Advisory Board tätig.

33 Vgl. InterOffice Memorandum, border fact finding mission report, Georgia, 13-16 December 2004.

Im Mittelpunkt des Berichts stand allerdings die Ausbildung der Polizei und er enthielt kaum etwas, was dazu geeignet gewesen wäre, die akute Lücke zu schließen, die sich aus der Beendigung des Grenzüberwachungseinsatzes ergeben würde. Die Mitarbeiter der Mission nahmen daraufhin intensive Gespräche mit dem georgischen Grenzschutz auf. Gemeinsam wurde ein Vorschlag ausgearbeitet, der die dringendsten Bedürfnisse des Grenzschutzdienstes decken würde. Mir als dem daran beteiligten OSZE-Vertreter war klar, dass es am dringlichsten war, die Lücke zu schließen, die der Abzug des Grenzüberwachungseinsatzes hinterließ. So musste zunächst ein Programm entwickelt werden, das dem georgischen Grenzschutz die Fertigkeiten vermittelte und die Ausrüstung zur Verfügung stellte, die zur Überwachung der tschetschenischen, dagestanischen und inguschetischen Grenzabschnitte erforderlich waren. Ebenso klar war, dass weitere Vereinbarungen auf bilateraler Ebene getroffen würden, so z.B. über gesetzliche Regelungen zum Grenzschutz (Deutschland), über Kommunikationstechnologie (USA) sowie in anderen Bereichen, in denen die Türkei, Finnland und die Internationale Organisation für Migration (IOM) aktiv waren. Die Bemühungen dieser kleinen Gemeinschaft sind ein Beispiel für erfolgreiche Kooperation und Koordination, wie ich sie in anderen Missionen noch nicht erlebt habe. Diese Arbeit war entscheidend für die Fortschritte, die der georgische Grenzschutz auf seinem Weg von einer unbeweglichen Institution zu einer Institution machte, die den Mut zur Veränderung hat. Viele hohe Offiziere des georgischen Grenzschutzes erkannten die hiermit verbundenen Vorteile.

Die OSZE-Mission in Georgien hat die nachfolgenden Aus- und Weiterbildungsprogramme im Bereich Grenzmanagement durchgeführt. Sie ergaben sich folgerichtig aus dem Unvermögen des georgischen Grenzschutzes, den Grenzüberwachungseinsatz der OSZE zu ersetzen, was die Ausbildung, die Fertigkeiten oder die Ausstattung anbelangte. Den Kern der Ausbildungsteams bildeten in allen Projekten Grenzbeobachter, die sowohl über Erfahrungen in der Beobachtungs- und Patrouillentätigkeit im Kaukasus als auch über Erfahrung als Ausbilder verfügten.

Ausbildungsunterstützungsprogramm

Das Ausbildungsunterstützungsprogramm der OSZE-Mission in Georgien begann im Mai 2005. Es bestand aus zehn jeweils vierwöchigen Modulen, die in vier Schulungszentren (Lilo, Omalo, Lagodechi und Kasbegi) von einem Team aus 30 ehemaligen Grenzbeobachtern und 20 örtlichen Mitarbeitern durchgeführt wurden. Innerhalb von zwölf Monaten wurden 800 georgische Grenzschützer ausgebildet.

Schulungsprogramm für hochrangige Beamte der georgischen Grenzpolizei zum Auf- und Ausbau von Kapazitäten

Ziel dieses Nachfolgeprogramm war die Weiterbildung von Angehörigen der Führungsebene der georgischen Grenzpolizei in den Bereichen operative Pla-

nung, Entscheidungsfindung, Kriseninterventionsplanung und Durchführung von Geländeübungen. Das Programm, an dem 300 Beamte teilnahmen, sollte dazu beitragen, die Kompetenzlücke im Management bei der Planung und Durchführung von Einsätzen zu schließen.

Aus- und Weiterbildung im Such- und Rettungsdienst

Das Programm umfasste Ausbildungsmaßnahmen für die neu gegründete Abteilung für Notfallmanagement des georgischen Innenministeriums. Aufbauend auf den Erfahrungen des Grenzüberwachungseinsatzes und mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen konnte die OSZE ein Hubschraubertraining für den Such- und Rettungsdienst im Gebirge anbieten. Das Ausbildungsteam war wesentlich kleiner als das des Ausbildungsunterstützungsprogramms und beschränkte sich auf einen Projektmanager, drei internationale Mitarbeiter und drei örtliche Assistenten. Russland stand einer solchen Mission in unmittelbarer Nähe seines Territoriums zunächst ablehnend gegenüber.

Programm für vorübergehende institutionelle Unterstützung

Das 2008 und 2009 durchgeführte Programm für vorübergehende institutionelle Unterstützung verfolgte zwei Ziele: Zum einen sollte es den Übergang vom militärischen Grenzschutz zu einer Grenzpolizei unterstützen, zum anderen sollte es die gutnachbarschaftlichen Beziehungen mit der Türkei, Aserbaidschan und Armenien fördern. Grenzüberschreitende Workshops fanden an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Themen statt, darunter gefälschte Dokumente; Menschenrechte; Strahlenschutz und Massenvernichtungswaffen; Terrorismusbekämpfung; Schmuggel in der Kaukasus-Region; Identifizierung von Drogen und Durchführung von Drogentests; Bedrohungen durch die Einschleppung von Tier- und Pflanzenkrankheiten; Identifizierung, Analyse und Einstufung von Bedrohungen; illegale Migration und Menschenhandel.

Diese Programme waren in vieler Hinsicht für die OSZE Neuland. Einige ihrer Elemente dienen seither den Feldpräsenzen der OSZE in Albanien, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan als Grundlage für Schulungen in ähnlichen Themen. Die OSZE hat gute Chancen, ihren Einfluss durch solche Projekte auszuweiten. Sicherheitsdienste – darunter auch der Grenzschutz – sind von Natur aus misstrauisch und eher abgeneigt, Außenstehenden Zugang zu gewähren oder sich mit ihnen überhaupt einzulassen. Kontakt mit externen Akteuren bedeutet immer auch, den eigenen Dienst zumeist unwillkommenen prüfenden Blicken auszusetzen. Schulungsprojekte sind ein positiver erster Schritt zum Aufbau von Beziehungen zwischen der OSZE und nationalen Grenzschutzdiensten, wenn es um „harte“ Sicherheit geht. Sie schaffen Glaubwürdigkeit und Vertrauen. Beides kann wiederum eine weitergehende Unterstützung erleichtern, die substanziellerer Art sein kann.

Das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management

Die OSZE hat sich von Anfang an immer auch mit Grenzfragen befasst. Im 2005 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Ljubljana verabschiedeten Konzept für Grenzsicherung und -management wird dies noch einmal untermauert: „Die Teilnehmerstaaten bekräftigen die in der Schlussakte von Helsinki niedergelegten Normen, Prinzipien, Verpflichtungen und Werte [...] Sie bekräftigen die Prinzipien und Verpflichtungen aus dem Kopenhagener Dokument 1990, dem Helsinki-Dokument 1992 und der Europäischen Sicherheitscharta 1999. Sie verweisen auf die Aktionspläne, Beschlüsse und sonstigen maßgeblichen vereinbarten OSZE-Dokumente, die grenzbezogene Fragen zum Gegenstand haben.“³⁴

Mit der Verabschiedung des BSMC hat die OSZE gezeigt, dass sie ihr wichtigstes Ziel erreichen kann: die Zusammenarbeit zwischen Staaten. Der Beschluss über den Grenzüberwachungseinsatz aus dem Jahr 1999 war der Auftakt zu dem bislang größten und erfolgreichsten Einzeleinsatz der OSZE im Bereich Sicherheit.³⁵

Laut Victor-Yves Ghebali „haben die Terroranschläge vom 11. September die Bedeutung von Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements in der OSZE drastisch erhöht“.³⁶ Er führt weiter aus, dass „das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management die ‚Förderung offener und sicherer Grenzen in einem freien, demokratischen und integrierteren OSZE-Gebiet ohne Trennlinien‘ durch die Teilnehmerstaaten empfiehlt“.³⁷ Man kann dies für idealistisch halten. Georgien hat besondere Probleme und im europäischen Kontext „wurde die Abneigung gegen die herkömmliche Verteidigungsfunktion des Grenzschutzes von der Wahrnehmung abgelöst, der Grenzschutz sei ein eher technischer Teilbereich der Polizeiarbeit, der keiner besonderen Aufmerksamkeit bedarf“.³⁸ Dies ist der generelle Standpunkt der EU, er ist jedoch nicht auf alle OSZE-Teilnehmerstaaten anwendbar. Die OSZE muss ihre eigene Rolle angesichts der sich ständig wandelnden Rahmenbedingungen für das Grenzmanagement definieren und dabei heute mehr denn je die Besonderheiten jeder Grenze beachten. Die Bedrohung der Gren-

34 Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17, hier: S. 11.

35 Vgl. Vladimir Socor, BMO RIP; TAP Stillborn, in: Eurasia Daily Monitor 74/2005, 15. April 2005.

36 Victor-Yves Ghebali, The OSCE's SSR Operational Activities: A Piecemeal Approach with Limited Results, in: David Law (Hrsg.), Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Genf 2007, S. 123-136, hier: S. 125.

37 Ebenda.

38 Alice Hills, Towards a Rationality of Democratic Border Management, in: Marina Caparini/Otwin Marenin (Hrsg.), Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World, Genf 2006, S. 41-57, hier: S. 42.

zen der OSZE-Teilnehmerstaaten hat in den letzten Jahren mit dem Aufstieg militanter Islamisten und angesichts der Flüchtlingskrise, mit der die EU konfrontiert ist, zugenommen. Die OSZE muss eine führende Rolle dabei übernehmen, ihre Teilnehmerstaaten zu unterstützen, insbesondere indem sie ihre Fähigkeiten im Bereich Grenzmanagement unter den sich verändernden Rahmenbedingungen weiterentwickelt.

Überlegungen für ein zukünftiges Engagement

Die OSZE sollte sich ihre Fähigkeit zur Entsendung von Grenzbeobachtungsmissionen wie dem Grenzüberwachungseinsatz in Georgien bewahren. Das Einsatzkonzept wurde durch die langjährigen Erfahrungen in einer unwirtlichen Umgebung immer ausgefeilter. Zukünftige Missionen verfügen damit über eine solide Basis. Mir ist aufgrund meiner Erfahrungen im Nahen Osten, auf dem Balkan und in jüngerer Zeit als Evaluator von Ausbildungsprojekten im Bereich Grenzschutz in Tadschikistan und Turkmenistan klar geworden, dass Grenzschutzdienste in einer Transformationsphase oder angesichts von Konflikten an ihren Grenzen Hilfestellung bei der Konfliktprävention, der Konfliktlösung und bei dem Auf- und Ausbau von Kapazitäten benötigen. Jede Grenze hat ihre eigenen Besonderheiten und jeder dort auftretende Konflikt braucht eine eigene besondere Lösung. Bei der Suche nach Lösungen auf den Erfahrungen aufzubauen, die die OSZE bei ihren umfangreichen Einsätzen gesammelt hat, ist der richtige Weg. Es ist wichtig, dass Missionen sich mit dem Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit*, BSMU; vormals Grenzteam des KVZ) oder mit anderen Missionen, die bereits derartige Erfahrungen haben, austauschen. Diese Möglichkeit, auf vorhandene Erfahrungen zurückzugreifen, macht die Leistungsfähigkeit der Organisation deutlich. Ich denke, dass auch die Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) in Duschanbe einen solchen Wissenstransfer erleichtern kann.

Die OSZE arbeitet nicht in einem Vakuum; es sind immer auch andere internationale Akteure vor Ort. Die Stärke der OSZE liegt jedoch in ihrem Ruf als transparente und inklusive gesamteuropäische Organisation, die sich bevorzugt mit regionalen Problemen befasst. Die Erfahrungen der OSZE in Georgien ermöglichten eine koordinierte Zusammenarbeit der verschiedenen am Grenzmanagement beteiligten Akteure. Dialog und gegenseitige Unterstützung waren der Schlüssel zum Erfolg. Mit Ausnahme der IOM gehörten alle diejenigen, die am Aufbau des georgischen Grenzdienstes beteiligt waren, der OSZE an. Die OSZE-Mission in Georgien unterstützte diese Zusammenarbeit, was sich in vieler Hinsicht positiv auswirkte und z.B. die Anschaffung von Geräten erlaubte, die es dem von der OSZE geschulten Personal des georgischen Grenzschutzes ermöglichten, die Grenze an sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr zu überwachen.

Aus meiner Erfahrung und meiner Forschungsarbeit ist die nachfolgende Checkliste bewährter Verfahren für den Einsatz in OSZE-Projekten zur Sicherung grüner Grenzen hervorgegangen:

- Akzeptanz und Eigenverantwortung seitens der Behörden des Gastlandes,
- Zusammenarbeit:
 - internationale Zusammenarbeit,
 - bilaterale Zusammenarbeit,
 - Kooperation und Koordination zwischen Nachbarländern,
 - Kooperation zwischen den Behörden,
- Bedrohungs- und Risikoanalyse,
- Bedarfserhebung,
- eine effektive Befehlskette,
- ein gemeinsamer strukturierter Aktionsplan,
- Respekt und Vertrauen,
- Kontinuität beim Personal,
- eine effektive Logistik.

Diese Punkte können so angepasst werden, dass sie auf ein großes Aufgabenspektrum im Bereich Grenzsicherung und -management, wie z.B. Gesetzesreformen, Entwicklung der Fähigkeiten oder die Durchführung von Überwachungseinsätzen, anwendbar sind.

Auch wenn das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management das, was die Organisation im Bereich Grenzmanagement anstrebt, bereits ziemlich gut widerspiegelt, ist es vielleicht jetzt, zehn Jahre nach der Verabschiedung des Konzepts, an der Zeit, sich auf seine Stärken zu besinnen und auf ihnen aufzubauen, indem seine Bedeutung und seine Rolle gestärkt werden. Die Weiterentwicklung des Grenzmanagements in der Region in den nächsten zehn Jahren bedarf der Führung durch die OSZE. Die OSZE hat umfangreiche Erfahrung und ein umfassendes Know-how zu bieten und verfügt aufgrund ihres erfolgreichen Engagements über eine hohe Glaubwürdigkeit. Eine Zusammenarbeit auf dieser Grundlage wäre zum Nutzen aller, sowohl der Organisation als auch – wichtiger noch – ihrer Teilnehmerstaaten.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Die Zivilgesellschaft in der OSZE: vom Einsatz für die Menschenrechte bis zum Friedensaufbau

Einführung

Die Beziehung zwischen der OSZE und der Zivilgesellschaft ist zwiespältig: Historisch gesehen hat die Organisation als eine der Ersten die Zivilgesellschaft in ihre inhaltliche Arbeit und die damit verbundenen Abläufe einbezogen. Das ist allerdings 40 Jahre her, fand in einem besonderen politischen Kontext statt und betraf zudem nur einzelne Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements. Es ging vor allem darum, zivilgesellschaftlichen Akteuren im damaligen Ostblock Gehör zu verschaffen, um so bürgerliche Rechte und Freiheiten zu fördern. Seitdem hat sich die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen, und insbesondere diejenige der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), bei der Förderung des internationalen Friedensaufbaus kontinuierlich weiterentwickelt. Die Folge davon ist jener Zwiespalt, der im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht: Einerseits arbeitet die OSZE schon seit Langem nahezu routinemäßig mit der Zivilgesellschaft zusammen und bindet sie regelmäßig in ihre Arbeitsabläufe ein. Andererseits scheint das zivilgesellschaftliche Engagement sowohl thematisch als auch hinsichtlich seiner Funktion begrenzt. Wir werden im Folgenden versuchen diesen Zustand zu bewerten, indem wir die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Funktionen in der internationalen Politik untersuchen und sie mit der Rolle, die die Zivilgesellschaft in der OSZE spielt, vergleichen. Der Schwerpunkt liegt dabei vor allem auf den Aktivitäten des Jahres 2014, das vom Ausbruch der Ukraine-Krise und vom Schweizer OSZE-Vorsitz geprägt war.

Die Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft wird zunehmend als wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen wahrgenommen. Diese Einschätzung beruht auf den Funktionen, die die Zivilgesellschaft übernommen hat, und ihrem möglichen zusätzlichen Nutzen in bestimmten Situationen. Zur Erläuterung werden wir einige Definitionen von „Zivilgesellschaft“ vorstellen und ihre wichtigsten Funktionen beschreiben.

Die Zivilgesellschaft wird als ein Bereich der Gesellschaft angesehen, der sowohl vom Staat als auch von Parteipolitik unabhängig ist. Sie setzt sich aus Akteuren zusammen, die dem Staat und anderen politischen Instanzen gegenüber politische Forderungen stellen, selber aber kein politisches Amt anstreben. Diese Akteure handeln freiwillig und kollektiv auf der Grundlage ge-

meinsamer Interessen, Ziele und Werte.¹ Innerhalb der Zivilgesellschaft gelten wiederum nichtstaatliche Organisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs) als besonders gut organisierte und wichtige Akteursgruppen. Sie werden definiert als „nichtstaatliche, nicht gewinnorientierte Gruppen, die eine bestimmte, im öffentlichen Interesse liegende Zielsetzung verfolgen“.² Die Weltbank spricht von „zivilgesellschaftlichen Organisationen“ (*Civil Society Organizations*, CSOs), die sie als nichtstaatliche und nicht gewinnorientierte Organisationen definiert, die im öffentlichen Leben präsent sind und die Interessen und Werte ihrer Mitglieder oder anderer Personen auf der Grundlage ethischer, kultureller, politischer, wissenschaftlicher, religiöser oder philanthropischer Ansichten zum Ausdruck bringen.³ Wolfgang Merkel und Hans-Joachim Lauth zufolge erfüllen die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und CSOs im Besonderen typischerweise folgende Funktionen:

- den Schutz der privaten und gesellschaftlichen Sphäre jenseits des Staates, in der es den mit Rechten ausgestatteten Bürgern freisteht, ihr Leben ohne Eingriffe des Staates zu organisieren;
- die Vermittlung zwischen Staat und Bürgern: Die Zivilgesellschaft muss ein Gleichgewicht zwischen der Staatsmacht und gesellschaftlichen Netzwerken sicherstellen;
- die Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe: Zivilgesellschaft und Vereinigungen sind „Schulen der Demokratie“, in denen die Bürger lernen, ihre demokratischen Rechte auszuüben;
- Gemeinschaftsaufbau und Integration: Die Zivilgesellschaft wird als Katalysator für bürgerliche Tugenden und als Gegenmittel gegen reinen Individualismus betrachtet;
- Gewährleistung der Kommunikation als Grundfunktion einer deliberativen Demokratie.⁴

Diese traditionellen Aufgaben der Zivilgesellschaft sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Sie ergeben sich aus der Funktion der Zivilgesellschaft als Zwischenebene zwischen der Bevölkerung und dem Staat. Auf

1 Vgl. Martina Fischer, *Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials, and Challenges*, S. 4, unter: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/fischer_cso_handbook.pdf (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Hilmar Schmidt/Ingo Take, *Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/97*, 17. Oktober 1997, S. 12-20, hier: S. 12, Fußnote 2.

3 Vgl. The World Bank, *Defining Civil Society*, unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>.

4 Vgl. Wolfgang Merkel/Hans-Joachim Lauth, *Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7/98*, 30. Januar 1998, S. 3-12, hier: S. 6-7.

ihnen beruhten auch die Erwartungen, die zu der Zeit, als die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ins Leben gerufen wurde, an die Zivilgesellschaft gestellt wurden. Darauf wird im nächsten Kapitel noch näher eingegangen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges stiegen die Erwartungen an den Beitrag der Zivilgesellschaft zur internationalen Politik. Der Zivilgesellschaft wurden nun globalere und im Zusammenhang mit dem Friedensaufbau auch konkretere Aufgaben zugeschrieben. Die zunehmende Bedeutung von NGOs auf internationaler Ebene wurde darauf zurückgeführt, dass Menschenrechte bei der Entwicklung humanitärer Normen eine immer größere Rolle spielten. NGOs wurden zum Gewissen der sich entwickelnden internationalen moralischen Gemeinschaft. Ihre Teilhabe an den internationalen Beziehungen wurde als Garant für die politische Legitimität internationaler Organisationen angesehen. Einige Staaten hatten allerdings auch ein Interesse daran, die Unterstützung, die NGOs im Bereich humanitärer Hilfe und bei der Konfliktlösung anboten, als Ersatz für eigenes politisches Handeln zu nutzen. Dies war vor allem bei Konflikten der Fall, die in den Augen dieser Staaten keine hinreichend politische Dimension aufwiesen.⁵

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte es NGOs nun auch, im Bereich Konfliktlösung und Friedensaufbau aktiver zu werden. Der Zivilgesellschaft wurden verschiedene Funktionen im Konfliktzyklus zugeschrieben, wobei sich die einschlägige Literatur jedoch größtenteils auf die Rolle der Zivilgesellschaft beim „Friedensaufbau nach einem Konflikt“⁶ konzentrierte. Der Dynamik der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft kam dadurch eine zentrale Rolle beim Friedensaufbau zu. Jean Paul Lederach hat zu diesem Thema wegweisende Arbeiten vorgelegt, in denen er den hohen Stellenwert hervorhob, den der (Wieder-)Aufbau von Beziehungen, Bildung und proaktive Veränderungen in einer Gesellschaft bei der Friedenskonsolidierung haben.⁷ Seiner Ansicht nach spielt die Zivilgesellschaft vor allem auf der mittleren („*middle-range*“) und unteren („*grassroots level*“) gesellschaftlichen Führungsebene eine entscheidende Rolle.⁸ Lederach hält insbesondere Bildungsmaßnahmen beim (Wieder-)Aufbau von Beziehungen für besonders wichtig, da es dabei nicht nur um die Verbesserung der Kapazitäten und Fähigkeiten Einzelner geht, sondern auch um den Aufbau und die Entwicklung von Beziehungen über die Trennlinien in einem Konflikt hin-

5 Vgl. Mari Fitzduff, *Civil Society and Peacebuilding – the New Fifth Estate?* Issue Paper, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 2004, S. 7-8; Matti Wuori, *On the Formative Side of History: The Role of Non-Governmental Organisations*, in: Mats Rolén/Helen Sjöberg/Uno Svedin, *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht 1997, S. 159-172.

6 Vgl. Vincent Chetail, *Introduction: Post-Conflict Peacebuilding – Ambiguity and Identity*, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Post-Conflict Peacebuilding. A Lexicon*, Oxford 2009, S. 1-33.

7 Vgl. Jean Paul Lederach, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C., 1997.

8 Vgl. ebenda, S. 37-61.

weg.⁹ Die Vision einer gemeinsamen Zukunft zu schaffen und ein klares Verständnis von den Gegebenheiten zu entwickeln – das ist es, was zu „proaktiven Veränderungen“ in gespaltenen Gesellschaften führt.¹⁰

Spätere vergleichende Arbeiten über den Beitrag, den die Zivilgesellschaft zum Friedensaufbau leistet, stellten die folgenden Funktionen heraus: Schutz vor Gewalt, Einsatz für die Anerkennung oder Umsetzung von Rechten marginalisierter Gruppen, Überprüfen der Implementierung bestimmter Aspekte von Friedensabkommen, das Eintreten dafür, dass einzelne Themen oder Länder auf der internationalen Agenda bleiben, Dialogerleichterung und Dienstleistungen.¹¹ NGOs sind ebenfalls zunehmend in den Bereichen Konfliktverhütung (einschließlich politischer Frühwarnung), Dialogerleichterung und Vermittlung aktiv geworden. Sie können dabei helfen, Beziehungen aufrechtzuerhalten oder zu verbessern, und durch den informellen Austausch und gemeinsame Projekte auch Aktionen über Konfliktlinien und ethnische Gräben hinweg ermöglichen. Sie können als unabhängige Überwachungsinstanz dienen, Wahrnehmungen auf kreative Weise neu beleuchten oder mit denjenigen reden, mit denen Regierungen es nicht können. NGOs haben hier den Vorteil, dass sie verschiedene Informationsquellen zusammenbringen können, vor allem jene, die sich vor Ort auskennen. Sie werden außerdem als unabhängig wahrgenommen. Andererseits rufen ihre „Warnungen“ jedoch nicht automatisch Reaktionen hervor, da Akteure mit Implementierungskapazitäten, wie z.B. Staaten oder internationale Organisationen, sich nicht notwendigerweise gezwungen sehen, auf der Grundlage solcher Informationen zu handeln.¹²

Trotz dieser Erfolge hängt es nach wie vor entscheidend von den äußeren Rahmenbedingungen ab, ob die Zivilgesellschaft zum Friedensaufbau beitragen kann (oder nicht). Dazu gehören das Verhalten des Staates, der Grad der Gewalt, die Freiheit und die Rolle der Medien, der Einfluss externer politischer Akteure sowie die Bereitschaft der Geldgeber, sich zu engagieren.¹³ Weitere Vorbehalte gegen die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, den an sie gestellten Erwartungen gerecht zu werden, hoben ihre mechanistische Sichtweise von Frieden hervor. Dass man sich über die Bedeutung der Zivilgesellschaft als eines der Kernelemente eines funktionierenden Staates einig war, bedeutete nicht automatisch, dass es auch einen Konsens darüber gab, welche

9 Vgl. ebenda, S. 109.

10 Vgl. ebenda, S. 112.

11 Vgl. Thania Paffenholz, What Civil Society Can Contribute to Peacebuilding, in: Thania Paffenholz (Hrsg.), *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*, Boulder 2010, S. 381-404.

12 Vgl. Catherine Barnes, Weaving the Web: Civil Society Roles in Working with Conflict and Building Peace, in: Paul von Tongeren et al. (Hrsg.), *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, London 2005, S. 7-24; Fischer, a.a.O. (Anm. 1), S. 5-7; Fitzduff, a.a.O. (Anm. 5), S. 10-14.

13 Vgl. Thania Paffenholz/Christoph Spurk/Roberto Belloni/Sabine Kurtenbach/Camilla Orjuela, Enabling and Disabling Factors for Civil Society Peacebuilding, in: Paffenholz (Hrsg.), *Civil Society and Peacebuilding*, a.a.O. (Anm. 11), S. 405-424.

Rolle zivilgesellschaftliche Akteure spielen und welche Aufgaben die Mitglieder der Zivilgesellschaft erfüllen sollten.¹⁴

Die Zivilgesellschaft in der KSZE/OSZE

Die Aufgaben, die der Zivilgesellschaft innerhalb der KSZE ursprünglich zugeschrieben wurden, waren stark von den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges beeinflusst: Die KSZE war das Produkt einer Phase der Entspannung zwischen Ost und West. Die zehn im „Dekalog“ der Schlussakte von Helsinki aufgelisteten Prinzipien stellten einen Kompromiss zwischen den Interessen des Ostens und denjenigen des Westens in jener Zeit dar. Prinzip VII lautet: „Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten.“¹⁵ Gleichzeitig betonen die Prinzipien III und IV die Wichtigkeit der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der Staaten.¹⁶

Prinzip VII war Teil des „dritten Korbes“ der Schlussakte von Helsinki und gehört zur sogenannten „menschlichen Dimension“ der KSZE/OSZE. Es bildete seinerzeit eine wesentliche, wenngleich indirekte Grundlage für die Arbeit zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen im Ostblock. Diese Wurzeln der Mitwirkung der Zivilgesellschaft in der KSZE – die damals eher ein aus einer Reihe aufeinander folgender Konferenzen bestehender Prozess war – und später in der OSZE sind nach wie vor wichtig, um den späteren inhaltlichen Fokus der Zusammenarbeit der OSZE mit NGOs zu verstehen. Nach dem Ende des Kalten Krieges rief das Helsinki-Dokument von 1992 dazu auf, die Aktivitäten der KSZE offener zu gestalten und verstärkt NGOs einzubeziehen. Die Teilnehmerstaaten kamen überein, inoffizielle Diskussionstreffen zwischen Vertretern von Teilnehmerstaaten und nichtstaatlichen Organisationen während und zwischen den Treffen der KSZE zu erleichtern.¹⁷

14 Vgl. Béatrice Pouligny, *Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building „New“ Societies*, in: *Security Dialogue* 4/2005, S. 495-510, hier: S. 496-497.

15 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 7, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. A.1; auch: *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975*, S. 8, unter: <http://www.osce.org/mc/39501>.

16 Vgl. ebenda, S. 5.

17 Vgl. *Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992*, S. 27, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 15), Kap. A.6, auch: *KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels*, S. 43, unter: <http://www.osce.org/node/39530>.

Während sich die Interaktion zwischen Teilnehmerstaaten und NGOs verbesserte und die Bedeutung Letzterer zunahm, blieben die Themen und Formen der Zusammenarbeit jedoch fest in den aus dem Kalten Krieg stammenden Traditionen der KSZE verankert: Die Zivilgesellschaft wurde zwar als nützlicher Partner der Staaten angesehen, wenn es um Fragen ging, die mit dem traditionellen Verständnis von der menschlichen Dimension der OSZE zusammenhingen. Bei den Versuchen der Teilnehmerstaaten, sich mit Fragen zum Thema Frieden und Konflikte im eigenen Hoheitsgebiet auseinanderzusetzen, sollte die Zivilgesellschaft jedoch keine eigenständige politische Rolle spielen. Die Veränderungen in den internationalen Beziehungen, die nach dem Ende des Kalten Krieges eintraten und den NGOs viele neue Möglichkeiten im Allgemeinen – und im Bereich Friedensaufbau im Besonderen – eröffneten, schlugen sich in der KSZE/OSZE kaum nieder. Der Veranschaulichung soll ein genauerer Blick auf das Jahr 2014 unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz dienen.

Die Rolle der Zivilgesellschaft während des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014

Unter dem Leitmotiv „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ wollte der Schweizer OSZE-Vorsitz unter anderem die Zivilgesellschaft verstärkt in die Arbeit der OSZE einbeziehen, um sie sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene sichtbarer zu machen und ihr in den Diskussionen zu bestimmten Themen und Fragen mehr Gehör zu verschaffen.¹⁸ Übergeordnetes Ziel war die Schaffung eines kontinuierlichen Dialogs zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus allen OSZE-Regionen und den OSZE-Institutionen. Dieser Dialog sollte der Ausgangspunkt für eine neue „OSZE-Tradition“ sein, die in den kommenden Jahren weiterentwickelt werden sollte.

Um den kontinuierlichen Dialog mit der Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene zu stärken, knüpfte die Schweiz an die bereits existierende Tradition der OSZE-Parallelkonferenzen der Zivilgesellschaft an, die stets unmittelbar vor den OSZE-Ministerrattreffen stattfinden. Diese Tradition war von Vertretern der Zivilgesellschaft am Rande des Gipfeltreffens von Astana im Jahr 2010 ins Leben gerufen worden und führte zum Aufbau des OSZE-weiten NGO-Netzwerks *Civic Solidarity Platform*.¹⁹

Neben ihrer Unterstützung für die jährliche OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft beabsichtigte die Schweiz auch das zivilgesellschaftliche En-

18 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, *Creating a Security Community for the Benefit of Everyone. Priorities of the 2014 Swiss Chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Factsheet-OSZE-2014-Schwerpunkte_EN.pdf.

19 Im September 2015 zählte die *Civic Solidarity Platform* 72 Mitgliedsorganisationen aus 28 Ländern. Ausführlichere Informationen hierzu unter: <http://www.civicsolidarity.org/page/about-us>.

agement in den verschiedenen Regionen der OSZE auszuweiten. Dazu organisierte sie im Laufe des Jahres 2014 vier regionale Workshops für Vertreter der Zivilgesellschaft im Westbalkan (Belgrad), in Zentralasien (Duschanbe), im Südkaukasus (Tiflis) und für alle anderen OSZE-Teilnehmerstaaten in Wien. Ein Schwerpunktthema bei allen vier regionalen Workshops war die Folterprävention – ein Thema, das für den Schweizer Vorsitz in der menschlichen Dimension hohe Priorität hatte. Es deckte sich auch mit der „Kiewer Deklaration“,²⁰ die von den Teilnehmern der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft in Kiew im Jahr 2013 verabschiedet worden war und in der die OSZE dazu aufgerufen wurde, „den Kampf gegen Folter zur Priorität zu machen“.²¹ Die anderen Themen der regionalen Workshops wurden von Vertretern der Zivilgesellschaft aus der jeweiligen Region bestimmt. Dazu gehörten Themen wie „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ (von den Vertretern der Zivilgesellschaft in allen vier Regionen ausgewählt), „Unabhängigkeit der Justiz“ und „Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten“. Jeder Workshop endete mit einer Zusammenstellung zivilgesellschaftlicher Empfehlungen, die – zusammen mit weiteren Themen – in die Empfehlungen der Zivilgesellschaft aufgenommen wurden, die dem OSZE-Ministerrat in Basel vorgelegt wurden.²² Die Empfehlungen wurden von der „Basler Deklaration“ begleitet, die feststellte, dass „die Zunahme von Intoleranz, Diskriminierung und Hassverbrechen eine große Gefahr für die Sicherheit darstellen und eine koordinierte Reaktion der OSZE erfordern“.²³ Beide Schlussdokumente der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft – die Empfehlungen der Zivilgesellschaft an den OSZE-Ministerrat und die Basler Deklaration – wurden anschließend verabschiedet und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem Schweizer Bundespräsidenten und Außenminister Didier Burkhalter, sowie einem Vertreter des designierten serbischen OSZE-Vorsitzes auf der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft am 3. Dezember 2014 in Basel übergeben.

Indem er die beiden Dokumente persönlich entgegennahm, wollte der Amtierende Vorsitzende der OSZE die Wichtigkeit des Dialogs mit der Zivilgesellschaft unterstreichen und so „mit gutem Beispiel vorangehen“, wie er es

20 Bei jeder OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft wählen die Vertreter der Zivilgesellschaft ein Thema aus der menschlichen Dimension als Schwerpunktthema aus und formulieren ihre Beobachtungen und Empfehlungen in Form einer Deklaration. Die Deklaration ist jeweils nach dem Konferenzort benannt, in dem sie verabschiedet wurde, so z.B. 2013 die „Kiewer Deklaration“ und 2014 die „Basler Deklaration“.

21 Die meisten Deklarationen der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft finden sich unter: <http://civicsolidarity.org/page/osce-parallel-civil-society-conferences-outcome-documents>.

22 Vgl. Civic Solidarity, Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Basel, 4-5 December 2014, unter: http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/civil_society_recommendations_to_the_mcm_in_basel_december_2014_final.pdf.

23 Civic Solidarity, Basel Declaration. Rising Intolerance, Discrimination, and Hate Crimes Pose a Major Risk for Security and Require a Coordinated Response from the OSCE. Adopted by the participants of the OSCE Parallel Civil Society Conference, Basel, 2-3 December 2014, unter: http://www.civicsolidarity/sites/default/files/basel_declaration.pdf.

während des gesamten Schweizer Vorsitzes mit Blick auf die Zivilgesellschaft stets getan hatte. Er stellte nicht nur sicher, dass Vertreter der Zivilgesellschaft aktiv an allen OSZE-Konferenzen und anderen Veranstaltungen teilnahmen, indem sie z.B. als Redner zu Podiumsdiskussionen eingeladen wurden, sondern er suchte auf seinen zahlreichen Reisen in verschiedene Länder, darunter Aserbaidschan, die USA, Tadschikistan, Kirgisistan und das Kosovo, stets auch den direkten Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft. Es war daher kein Zufall, dass der Schweizer Vorsitz im Juni 2014 in enger Abstimmung mit dem designierten serbischen Vorsitz und dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) beschloss, seine OSZE-Vorsitz-Konferenz dem Thema Menschenrechtsverteidiger zu widmen – und dies aus gutem Grund, denn in vielen Teilnehmerstaaten sind die Freiräume für zivilgesellschaftliches Engagement wieder geschrumpft, und die wichtige Rolle, die zivilgesellschaftliche Akteure bei der Erfüllung von Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension der OSZE vor Ort spielen, wird oftmals ignoriert. Auf der Konferenz wurden auch die umfassenden OSZE/BDIMR-Richtlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern vorgestellt.²⁴

Neben dem bereits beschriebenen regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene suchte der Schweizer Vorsitz auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene. Um dies zu fördern, gründeten Schweizer NGOs im Herbst 2013, kurz bevor die Schweiz den OSZE-Vorsitz übernahm, die Schweizerische NGO-Arbeitsgruppe OSZE.²⁵ Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Aktivitäten des Schweizer Vorsitzes im Bereich der Menschenrechte zu unterstützen und ihn gleichzeitig aus zivilgesellschaftlicher Perspektive kritisch zu begleiten.

Die Arbeitsgruppe stellte Verbindungen zwischen schweizerischen NGOs und verschiedenen OSZE-Prozessen her und brachte Vertreter der Schweizer Zivilgesellschaft mit NGOs aus anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen. So nahmen Schweizer NGO-Vertreter beispielsweise an den bereits erwähnten regionalen Workshops teil und wurden dazu ermutigt, öfter an OSZE-Konferenzen wie etwa dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau und den Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension sowie den Seminaren zur menschlichen Dimension in Wien teilzunehmen. Die Arbeitsgruppe organisierte außerdem im Dezember 2014 für die Teilnehmer der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft Besuche bei und Begegnungen mit Schweizer, insbesondere in Basel ansässigen NGOs. Die Besuche ermöglichten es NGOs aus anderen Ländern einen Einblick in die Arbeitswelt ihrer Schweizer Kollegen zu erhalten. Die Begegnungen waren auch eine gute Gelegenheit zum Austausch von Erfahrungen und Heraus-

24 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, Warschau 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/119633>.

25 Vgl. Informationsplattform humanrights.ch, Schweizerische NGO-Arbeitsgruppe OSZE, unter: <http://www.humanrights.ch/en/standards/europe/osce/ngo-working-group>.

forderungen im Zusammenhang mit Themen wie z.B. Flüchtlinge, politische Partizipation, Menschenhandel, Gleichstellung der Geschlechter sowie Wirtschaft und Menschenrechte.

Die Schweizerische NGO-Arbeitsgruppe OSZE hatte regelmäßige Treffen mit der Task Force Schweizer OSZE-Vorsitz, darunter auch zwei Treffen mit dem Amtierenden Vorsitzenden Didier Burkhalter im Jahr 2014, bei denen Themen im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension der OSZE, einschließlich Menschenrechtskrisen, sowie Fragen der Schweizer Außenpolitik und der Mitwirkung der Zivilgesellschaft in der OSZE erörtert wurden.

Darüber hinaus beschloss der Schweizer Vorsitz, die Idee einer Selbstevaluation²⁶ aufzugreifen – ein Instrument, für das sich Vertreter der Zivilgesellschaft aus den OSZE-Regionen bereits seit Langem eingesetzt hatten. So war die Schweiz der erste Teilnehmerstaat, der sich freiwillig einer Bewertung seiner Leistung bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension unterwarf. Die Evaluierung wurde vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), einer unabhängigen Schweizer Institution, durchgeführt. Die für die Selbstevaluation ausgewählten Themen waren Wahlbeobachtung, Intoleranz, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Menschenhandel und Gleichstellung der Geschlechter. Neben den Beobachtungen und Verbesserungsempfehlungen des SKMR enthielt die Selbstevaluation auch schriftliche Kommentare der Schweizerischen NGO-Arbeitsgruppe OSZE und der relevanten Schweizer Bundesbehörden. Diese drei Komponenten der Selbstevaluation zeigen, dass das Instrument der Selbstevaluation auch eine gute Gelegenheit für Diskussionen zwischen NGOs und staatlichen Behörden bietet. Es ist zu hoffen, dass diese neu eingeführte Praxis zu einem regulären Instrument zukünftiger OSZE-Vorsitze wird. Auf diese Weise würden die Staaten, die den OSZE-Vorsitz innehaben, dazu ermutigt, „mit gutem Beispiel voranzugehen“ und sicherzustellen, dass sie – bevor sie andere Teilnehmerstaaten kritisieren – selbst alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension in ihrem eigenen Land zu verbessern. Serbien und Deutschland haben der Durchführung ähnlicher Selbstevaluationen in den Jahren 2015 bzw. 2016 bereits zugestimmt.

Analyse und Fazit

Die Leistung des Schweizer Vorsitzes des Jahres 2014 war, was den Aufbau von Beziehungen zur Zivilgesellschaft sowohl in der Schweiz als auch in den

26 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, Self-Evaluation Swiss OSCE Chairmanship, unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/publications/InternationaleOrganisationen/osze/20150803-Self-Evaluation-OSCE%20-Chairmanship_DE.pdf.

anderen OSZE-Teilnehmerstaaten anging, hervorragend. Gleichzeitig zeigte der Vorsitz aber auch die Grenzen zivilgesellschaftlicher Mitwirkung in der OSZE auf. Diese waren vor allem an dem zu erkennen, was nicht geschah.

Das Jahr 2014 war in erster Linie von der Krise in der Ukraine geprägt. Mehrere NGOs innerhalb und außerhalb der Ukraine wirkten in Projekten mit, die sich mit verschiedenen Aspekten der Krise befassten. Allerdings wurden für keine dieser Tätigkeiten die etablierten NGO-Kommunikationswege innerhalb der OSZE genutzt. Sowohl die OSZE als auch ihre traditionellen NGO-Partner gingen allen Diskursen über den Friedensaufbau und Aktivitäten auf zivilgesellschaftlicher Ebene erfolgreich aus dem Weg. Die Basler Deklaration der *Civic Solidarity Platform* ging – wie oben erwähnt – auf Fragen des Friedensaufbaus nicht ein.

Umgekehrt bezog die OSZE, wo und wie immer sie in der Ukraine-Krise tätig wurde, die Zivilgesellschaft auch kaum ein – so z.B. als die Troika (bestehend aus den drei aufeinanderfolgenden Vorsitzen Schweiz, Serbien und Deutschland) einen Weisenrat²⁷ einrichtete, der sich Gedanken über die Krise und ihre Folgen für die europäische Sicherheit machen sollte. Stattdessen gab sie zumeist Vertretern mehr oder weniger offizieller Standpunkte den Vorzug.²⁸ Dies soll keine Kritik an den persönlichen Qualitäten der beteiligten Akteure sein. Doch sowohl die Ansätze des Weisenrats als auch die gesellschaftliche Verankerung des Prozesses wären anders ausgefallen, wenn die Zivilgesellschaft effektiver beteiligt worden wäre. Die OSZE hätte auch in Erwägung ziehen können, Vertreter der Zivilgesellschaft an ihrer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ostukraine zu beteiligen.

Das soll nicht heißen, die OSZE hätte mehr erreichen können. Jedoch wäre der politische Prozess anders verlaufen. Wie bereits erwähnt, eröffnet die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Friedensaufbau neue Optionen mit Blick auf Vertrauensbildung, die Überwachung von Gewaltsituationen und auch auf Konfliktverhütung und Frühwarnung. Unabhängig von diesen speziellen Funktionen verändert die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Friedensaufbau auch die Qualität des Prozesses: Sie trägt dazu bei, dass der Friedensaufbau stärker in der Gesellschaft verankert wird, wodurch er an Legitimität gewinnt. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Durchführung und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zum Friedensaufbau.

Wie lässt sich die ziemlich überraschende Beobachtung, dass die Zivilgesellschaft nur in geringem Maße einbezogen wurde, erklären? Eine Antwort darauf könnten unsere bereits weiter oben getroffenen Feststellungen zu den

27 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, 12. Januar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/133976>.

28 So wurde beispielsweise kein Kontakt zur *Civic Solidarity Platform*, dem im Rahmen der OSZE – und insbesondere in der menschlichen Dimension – aktivsten NGO-Netzwerk, hergestellt. Allerdings wandten sich einzelne Mitglieder des Weisenrats persönlich an die Zivilgesellschaft. Barbara Haering, die Schweizer Vertreterin im Weisenrat, z.B. traf sich 2015 zweimal mit Vertretern der Schweizerischen NGO-Arbeitsgruppe OSZE.

Rahmenbedingungen geben, die es NGOs erleichtern oder erschweren, auf diesem Gebiet tätig zu werden: der Grad der Gewalt, die Rolle regionaler Akteure und das Engagement der Geldgeber. Alle drei Faktoren scheinen einem stärkeren zivilgesellschaftlichen Engagement in der Ukraine-Krise entgegengewirkt zu haben. Es fanden offene Kampfhandlungen statt und zivilgesellschaftliche Organisationen mussten „die von der Regierung vernachlässigten Aufgaben übernehmen, sie mussten das Feuer löschen, die ärgsten humanitären Nöte lindern sowie die Menschenrechtslage innerhalb und außerhalb der Konfliktgebiete überwachen“, statt eine „entscheidende Rolle im politischen Reformprozess“ spielen zu können.²⁹ Das fehlende Engagement der Geldgeber stellte ein weiteres Problem dar. Dies führte dazu, dass der Freiraum für eine sinnvolle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure äußerst begrenzt war.

Insgesamt hat die OSZE die Mitwirkung der Zivilgesellschaft von Anfang an nur innerhalb klarer Grenzen und nur nach festen Regeln gefördert. Dies hängt damit zusammen, dass die Organisation noch immer in einem politischen Umfeld arbeitet, das hinsichtlich politischer Stabilität und politischer Sensibilität große Unterschiede aufweist. Dementsprechend müssen zivilgesellschaftliche Akteure sowohl im Westen als auch Osten mit sehr unterschiedlichen Rahmen- und Arbeitsbedingungen zurechtkommen. Den gemeinsamen Nenner all ihrer Aktivitäten bilden nach wie vor Menschenrechtsthemen aller Art, von den grundlegenden Menschenrechten bezüglich körperlicher Unversehrtheit (z.B. die Abschaffung von Folter) über individuelle Bürgerrechte bis hin zu individuellen und kollektiven Minderheitenrechten. NGO-Netzwerke wie die *Civic Solidarity Platform* haben bei der kontinuierlichen und schrittweisen Weiterentwicklung dieser Aktivitäten beeindruckende Arbeit geleistet. Der Schweizer OSZE-Vorsitz hat das gemacht, was er in diesem Bereich für die bewährteste Praxis hielt. Seine Vorstellungen deckten sich dabei weitgehend mit der traditionellen Auffassung, dass zivilgesellschaftliche Akteure die Bürger individuell schützen und als Zwischenebene zwischen dem Staat und seinen Bürgern fungieren.³⁰ Diese Funktionen sollten nicht geringgeschätzt werden. Sie bilden die Kernfunktionen der Zivilgesellschaft.

Wenn wir uns jedoch erstens ins Gedächtnis rufen, dass die KSZE zu den Ersten gehörte, die es der Zivilgesellschaft ermöglicht haben, sich auf der Ebene der internationalen Beziehungen Gehör zu verschaffen, und dass es zweitens keinen Zweifel an der Lebendigkeit und dem Engagement einer Vielzahl von NGOs innerhalb der heutigen OSZE gibt, entsteht der Eindruck, dass diese zivilgesellschaftlichen Akteure unter ihren Möglichkeiten bleiben.

29 Jürgen Kräfner/Cécile Druey, *Critical Reflection Following the KOFF roundtable on 30 June 2014, Ukraine 2014 – Civil Society Creating Space between Past and Future: informal follow up discussion*, Koff Centre for Peacebuilding, S. 1, unter: http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Critical_Reflection_ab_2013/Critical_Reflection_Ukraine_June2014.pdf.

30 Vgl. Merkel/Lauth, a.a.O. (Anm. 4), S. 7.

Dies gilt vor allem in Bezug auf die Aufgaben, die NGOs und andere zivilgesellschaftliche Gruppen im Zusammenhang mit Konfliktverhütung, Mediation/Vermittlung und Friedenaufbau übernehmen könnten.

Ein für den Weisenrat angefertigter Bericht des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen unterstrich das Potenzial, das die OSZE in diesen Bereichen hat. Er hob insbesondere ihre Bedeutung als eine auf Normen basierende Organisation hervor sowie die Rolle, die sie – vor allem dank ihrer Präsenz vor Ort – bei der Frühwarnung, der Konfliktverhütung und der Mediation spielen könnte.³¹ Der Weisenrat selbst betonte in seinem Zwischenbericht die Bedeutung der Konfliktverhütung für die OSZE.³² Zu den wichtigen Beiträgen, die die Zivilgesellschaft zum Erreichen dieser Ziele leisten kann, gibt es umfangreiche Literatur.

Eine Bewertung dessen, was die Zivilgesellschaft in der OSZE in dem hier untersuchten Jahr erreicht hat, muss zwischen zwei Aspekten unterscheiden: Was die traditionelle Rolle der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Verteidigung der Menschenrechte angeht, hat der Schweizer Vorsitz des Jahres 2014 einige bahnbrechende Innovationen eingeführt, die in Zukunft nicht nur beibehalten, sondern auch weiterentwickelt werden sollten. Dazu gehören die Selbstevaluation von Staaten, die ausgiebige Nutzung regionaler Workshops und die Diskussion dimensionenübergreifender Themen, wie etwa Migration, in den Workshops. Weiter verbessert werden müssen jedoch die Kommunikation und die Interaktion zwischen der menschlichen Dimension bzw. dem „dritten Korb“ der OSZE und dem „ersten Korb“, in dem die traditionellen Sicherheitsthemen behandelt werden. Dasselbe gilt auch für den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den OSZE-Institutionen, der noch gleichberechtigter gestaltet werden sollte, indem beispielsweise die Teilnahme von Vertretern der OSZE bzw. des BDIMR an Veranstaltungen der Zivilgesellschaft sichergestellt wird und nicht nur die Teilnahme von Vertretern der Zivilgesellschaft an OSZE- und BDIMR-Veranstaltungen.

In Bezug auf die Funktionen, die zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich des Friedenaufbaus und im Zusammenhang mit Konflikten erfüllen, verfügt die OSZE immer noch über ein großes, ungenutztes Potenzial. Aufgrund ihrer traditionellen Stärkung der Zivilgesellschaft und deren Einbeziehung – zumindest bis zu einem bestimmten Grad – in die formalen Prozesse der OSZE befindet sich die Organisation in einer idealen Ausgangslage, um die Rolle der Zivilgesellschaft auch in diesen für NGOs relativ neuen Tätigkeitsfeldern zu stärken. Regionale Workshops und Feldmissionen böten dafür einen hervorragenden Rahmen. Dasselbe gilt für zahlreiche konfliktträchtige

31 Vgl. OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE. Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons*, Redaktion: Teija Tiilikainen, o.O., 2015, S. 17-18.

32 Vgl. *Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, o.O., Juni 2015, S. 9, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

Situationen innerhalb des Hoheitsgebiets von Teilnehmerstaaten. Die traditionelle Art und Weise der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der OSZE setzt solchen Bemühungen jedoch sowohl thematisch als auch strukturell klare Grenzen. Auch die große Bedeutung, die der Souveränität innerhalb der Organisation beigemessen wird, schränkt die Mitwirkung von NGOs ein. Möglicherweise wird die jüngste Verletzung von Souveränität und territorialer Integrität im östlichen Teil des OSZE-Gebiets letztlich dazu führen, dass die den zivilgesellschaftlichen Akteuren zugängliche politische Sphäre ausgeweitet wird. Dies wäre wahrlich eine Ironie der Geschichte.

Anhang

Back to Diplomacy

Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project

November 2015

Foreword

In its Interim Report the Panel of Eminent Persons set out some practical lessons for the OSCE from the crisis in and around Ukraine. This Final Report takes the same starting point but addresses the crisis of European security in a more comprehensive way.

The Panel's discussions were frank and intense. They dealt with serious national security issues, touching the very core of state sovereignty. It is not easy to convey in the report itself both the frankness, the professionalism, and the good humour of these exchanges, nor the moments of tension and of fundamental disagreement.

Our disagreements were numerous, and challenging to overcome. For many, if not for most members of the Panel, the final version represents a compromise which does not adequately reflect the many ambitious proposals submitted. One member of the Panel, Sergey Karaganov, who contributed to the ideas in the report as well as making vigorous interventions in our discussions, has felt obliged to write a letter of disagreement. This is attached to the report. Another member of the Panel, Kassym-Jomart Tokayev, was able to participate only in the first Panel meeting. This is why he felt it was too presumptuous on his part to share full credit for the Report with the other panelists. But he sent us a letter supporting the Report and its findings. This letter is attached to this report as well.

Even if our discussions were sometimes heated, they were framed by a shared sense of the dangers and the lack of security of Europe today. This is far from the settled, co-operative order that we imagined twenty-five years ago. We began with an attempt to understand how the current crisis developed, and what errors and missteps may have been made on the way. We quickly found that there was no agreed view, no common analysis. This lack of agreement is reflected in the three different narratives included in the Report (with longer versions in the Annex). No member of the Panel would endorse all three of these narratives – which are often in opposition to each other; and, in the case of the long versions, most do not accept any of them as an accurate or adequate way of describing their perspective on what happened. The point, however, is not historical accuracy but to illustrate how much our appreciation of the recent past diverges. These diametrically opposed narratives are a fact that, for the moment, we have to live with. While

it should not prevent us from working together, it ought to help us realize how difficult that is.

For governments and other institutions, as well as for the OSCE as a whole, it might be worth considering a research project on these different narratives, on our common history, bringing together scholars from different countries, and aiming to set out more systematically our divergent views of the past, and how and why they developed.

The Report does not propose new principles or new institutions. We have many agreed principles though we do not always respect them; and we have common institutions though sometimes we seem determined to prevent them from working.

Instead we propose a return to diplomacy; a robust diplomatic process designed to replace mutual recrimination with rebuilding trust: not military activity, not propaganda, not rhetoric – but a process that explores our common problems carefully, confidentially and systematically. If we can understand them as common problems we will already be making progress. The process will be based on the Helsinki principles, notably that of equal sovereignty; those undertaking it must also be prepared to discuss the situations of particular countries in concrete terms. The aim should be to resolve the open questions, in particular relating to those who, for want of a better term, we have called the countries in-between. This should be accompanied by work in the economic and human dimension, and by confidence-building measures in the military field.

But above all we need confidence re-building in the political field - that is to say, diplomacy. The process will need stamina and patience. If successful, it should conclude with a summit meeting. The Finnish initiative which led to the Helsinki Final Act forty years ago was a courageous step, and we need such courageous steps again – today more than ever.

It would not make sense to discuss architecture while the house is burning: such discussions can begin seriously only when the Minsk agreements have been implemented. This remains the most urgent diplomatic task of all.

The Panel's Interim Report should also be followed up. Security in Europe needs co-operation and that is possible only if we have effective common instruments. The modest proposals of the Interim Report are designed to give the OSCE the means for stronger co-operation and so for stronger security.

I thank the OSCE Troika for proposing this Panel, and those participating States who have supported its work through written contributions, or enabled it through funding and other forms of co-operation. I am also grateful to the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions for their input to our discussion. It has been an experience of mutual education for all of us – and for this as well as for the time, work and energy committed I am grateful to all the members of the Panel.

Finally, the Final Report as well as the Interim Report could not have been developed and agreed without the drafting and editing skills of Robert Cooper and the members of his team, Walter Kemp, Adrian Oroz and Wolfgang Zellner. Last not least, the Panel is grateful to Ambassador Fred Tanner and to Juraj Nosal, who made sure we remained in close touch with the OSCE in Vienna, and worked very hard to organize and co-ordinate the Panel's work in an effective manner.

Amb. Wolfgang Ischinger

Chairperson of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project

Introduction

European security is in crisis. The Panel of Eminent Persons was established to reflect on how Europe could reconsolidate its security as a common project. It was asked to prepare for a renewed dialogue, taking account of the damage done by the crisis in and around Ukraine, and to examine ways of relaunching the idea of co-operative security. (The Panel's mandate is set out in full at Annex 3.)

The Panel's Interim Report looked at the lessons to be learned from the Ukraine crisis for the OSCE as an institution: this is important since it is the institution that embodies the idea of common and co-operative security in Europe. This Report looks at the broader issues of security in Europe.

The Panel was unanimous on the grave dangers of the present situation. Europe is not divided as it was when the Helsinki Final Act was signed forty years ago; but the situation in Europe is more uncertain and precarious. The annexation of Crimea by force is an action unprecedented in post-war Europe. Economic relations as well as security issues have become sources of instability. There is no commonly accepted status quo. It is urgent to reduce the risks of the present situation and to put security and co-operation on a more stable basis. This would enable participating States to work together more effectively in many areas, including to tackle the common threat of terrorism.

This crisis can be resolved only through a robust process of active diplomacy. A return to negotiation will be difficult but we must seek agreements that will carry sufficient conviction to make them sustainable. The Report's recommendations suggest how such a process might be organized and what its objectives should be. This should be complemented by an open intellectual and political dialogue, including civil society.

This must be done in a way that reaffirms the Helsinki Final Act and the Charter of Paris. It is true that important Helsinki principles have been violated in most damaging ways. That does not invalidate the principles. Traffic

laws are violated every day but we still need them for an orderly traffic system. The Helsinki principles remain the only basis for a Euro-Atlantic and Eurasian space in which people and nations can live in peace.

The Paths to the Crisis

The present crisis in European security did not come out of a blue sky. It grew out of the actions and perceptions of the different parties over the last twenty-five years. Their differing interpretations are both a symptom and a cause of the crisis in European security. At the very least they point to a serious failure of communication.

In the course of frank and open discussions, members of the Panel set out different interpretations of events in Europe since 1990 and different views on the causes of the breakdown of trust. To reflect this and the different perspectives on the origins of the current crisis, the report presents different narratives of the events. Some Panel members remain in fundamental disagreement about each others' narratives; nevertheless, the articulation of these views has enabled a better understanding of each others' perspective.

There is no such thing as a single narrative, in the West, in Russia or in the states in-between, those that became independent with the dissolution of the Soviet Union but have not joined Western institutions. What follows is an attempt to outline the main themes from three different standpoints. (At the request of some Panel members, a longer version of the narratives is at Annex 1.)

The View from the West

The end of the Cold War brought the liberation of Central and Eastern European countries from Soviet dominion. The dissolution of the Soviet Union in 1991, which came about through the determination of its constituent republics to become independent states, extended this liberation to the countries that had been incorporated in the Soviet and Russian empires. This was not a victory of the West but a victory for freedom and democracy, and was recorded as such in the Charter of Paris.

This was an opportunity for the creation of a Europe that was whole and free, democratic and at peace. For newly-liberated countries, that meant joining the Western institutions – both the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU) – and transforming their economic and political systems. A strategic partnership with Russia that would include co-operation with, if not necessarily integration in, these Western institutions was intended to bring stability and co-operation to Europe. This process resulted in the successful enlargements of NATO and the EU in the 1990s and 2000s – enlargements that Russia accepted. Enlargement became

increasingly controversial when membership questions arose for the former Soviet republics, with Russia increasingly opposed, the West divided and beset with enlargement fatigue, and some of the countries seeking membership often poorly governed.

The process of creating a Europe whole, free, and at peace was challenged by the disintegration of Yugoslavia and the conflicts that emerged in the wake of the Soviet breakup. The West was unprepared for the crisis in the Balkans and failed to prevent or resolve the conflict initially. Addressing this crisis brought the West into conflict with Russia. The first crisis between Russia and the West over Bosnia was overcome through inclusion in the diplomatic process; but this did not succeed in the case of Kosovo nor with conflicts in former Soviet republics.

When democratic revolutions took place in some countries that had been part of the Soviet Union, conflict between the West and Russia (which feared the “colour revolutions” would spread, including to Moscow) grew. Profound disagreements arose over Georgia in 2008 and open confrontation in the case of Ukraine from 2013. Whatever concerns Russia may have had about Ukraine, including Crimea, it made no attempt to resolve them peacefully. The strengthening authoritarian rule in Russia, which distanced itself from the values of the Charter of Paris, contributed to these developments.

The crisis of today has come about because Russia decided to give up any pretence of wanting to co-operate with, let alone integrate in, the West. Instead, it decided to resort to force by annexing Crimea and intervening in other parts of Ukraine. With this it seems to have abandoned the basic principles of international order: sovereignty, territorial integrity and non-use of force.

The View from Moscow

The main dynamic after the Cold War was the expansion of Western institutions at the expense of Russia. The West never tried to address security with Russia, only without it, or against it. NATO’s expansion was an increasing threat to Russia’s national security. The EU’s expansion took over Russia’s markets; and as new member states joined Schengen, the area of visa-free travel available to Russian citizens was reduced. In each case, as compensation, Russia was offered a junior partnership: the NATO-Russia Council was sugar coating for the bitter pill of enlargement; the EU’s idea of partnership was that Russia should adopt the EU’s rules.

The idea of NATO as a benign, defensive alliance ended with its bombing of Serbia – a traditional partner of Russia. This was a breach both of international law and of the Helsinki principles. The West involved Russia in the negotiations that preceded this, but when no agreement was reached, acted unilaterally. This was followed by another open breach of international law in the US-led invasion of Iraq. This used military power for regime

change. Having created turmoil in the Middle East, the West has continued to pursue regime change there, supporting the popular movements of the “Arab Spring”, and using force, as in Libya.

The West gave active support to the colour revolutions in Europe. Abrogating the Anti Ballistic Missile Treaty destroyed one of the pillars of cooperative security in Europe. Russia made its views known on all these subjects but no one listened. Instead a negative propaganda campaign was launched against Russia in 2013 and Western leaders boycotted the Sochi Olympics.

All these elements came together first in Georgia and then in Ukraine, the promise of NATO membership at the Summit in Bucharest – a serious threat to Russian security – without even a pretence of consultation; then the attempt by the EU to increase its economic space at the expense of Russia; and finally, Western support for the Maidan regime change movement. Russia responded in the only language that gets Western attention.

The View from States in-between

These states do not share either of the above narratives fully. Some of these states (Georgia, Moldova, and Ukraine) saw their independence as an opportunity for integration into Western institutions, as the Baltic States and Central and Eastern European States had. These three states are going through a transition, with more or less democratic elections and functioning civil societies. But they continue to see Russia as a threat to their security, willing to use all means, including force, to prevent them establishing themselves as successful and independent states with autonomy in foreign policy.

Other states in the same region have accepted Russia’s political and security pre-eminence, or have decided not to align with either the West or Russia, as an alternative route to maintaining security and independence.

In summary, at the end of twenty-five years, there are three broad perspectives:

The West: The central problem is not the rules but that Russia breaks them; it continues to behave as if its security can be assured only by dominating its neighbours.

Russia: Instead of creating a common security system there was a Western takeover. Russia was given the Versailles treatment and has responded accordingly.

States in-between: Many of these states wish to integrate with the West; these and others see themselves at risk as Russia develops a more aggressive policy in the region.

The Panel's views on the past diverge but it is unanimous in seeing today's situation as the most dangerous for several decades. The scene has been set by acts of military force; diplomacy has been ineffective so far, or is used as cover for military action. Changing borders by force breaches the most fundamental principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act.

In the past many countries have misjudged the implications of their actions and have miscalculated the reactions of others. If they were to do so in the new circumstances this could lead to an even more dangerous confrontation.

Europe today is far from the co-operative order imagined in the early 1990s when, in the Charter of Paris, its leaders declared an end to "the era of confrontation and division" and the arrival of "a new era of democracy peace and unity in Europe". As the narratives above show, historical memories and habits are not overcome without a positive and sustained effort. The new era was a hope rather than a reality and it is naive to think of returning to something that was never realized. Europe's situation now is one of mutual distrust.

Today we are faced with dangerous and threatening behaviour, disinformation, the threat and use of force, leading to a poisoned atmosphere. Instead of confidence-building measures we have forward deployment of troops and equipment, military exercises designed to intimidate, if not to prepare for aggression, deliberate close encounters between naval vessels and pointless risk-taking by military aircraft. These actions risk adding to the civilian deaths in Ukraine, including those killed in the shooting down of flight MH17.

The success of the Helsinki process in the 1970s was to contain confrontation in a structure of dialogue and rules. These were reinforced by transparency- and confidence-building measures, opening the perspective of security through co-operation.

Underpinning the Helsinki Final Act and the structured confrontation of the 1970s was a willingness to accept the territorial status quo in Europe. The Finnish diplomatic note offering to host preparatory talks for a European Conference came less than a year after the Soviet tanks arrived in Prague. Meanwhile negotiations for German-Polish and German-Soviet treaties were underway, and talks were beginning for an agreement on Berlin – all central to a territorial settlement.

These agreements and the Helsinki Accords did not solve all the problems of the Cold War – particularly for peoples living under foreign domination – but they reduced the risks of conflict and enabled increased exchanges across East-West dividing lines. Within the limits set by the Cold War the territorial principles of Helsinki, inviolability of frontiers and territorial integrity, were generally well-observed.

The end of the Cold War and the dissolution of the Soviet Union ended the territorial settlement of the 1970s. This had consisted of two blocs whose members were either in NATO or the Warsaw Pact, plus non-alliance countries with a well-defined neutral status. After 1990 Europe found itself instead with a large number of countries whose security status was undefined. Many of these states have joined NATO and the EU since then, leaving a small number whose external military and economic relations are contested. Not by accident some of them are trapped in so-called frozen conflicts.

This uncertainty means that there is no recognized status quo, and that those who want to end the uncertainty can be perceived as challenging the status quo.

Recommendations

It is urgent to set in motion a robust political and diplomatic process to overcome the present crisis. The vision of a “common European home” may be more remote today than it appeared two decades ago, but we still occupy a common space and need to find ways of living together in it.

Avoiding Accidents

As a first and most urgent step the Panel stresses the need for more effective measures to reduce the risk of military accidents or incidents. Existing bilateral agreements, including the recent US-Russia Air Safety Protocol on Syria or the US-China agreement provide possible models. The steps proposed should not be seen as a return to normality. They represent rather a better means of communication in abnormal times.

- The Panel recommends the reactivation of the NATO-Russia Council, inter alia to agree on rules to improve operational safety and emergency communications in the air and at sea.
- A resumption of military-to-military contacts to discuss such matters is also desirable, including in the OSCE framework.

A New Start for Ukraine

It is essential to complete the implementation of the Minsk agreements, including the restoration of full control of its border to the Government of Ukraine. This will provide not a solution to the crisis, but a breathing space: this should be used to work on a wider framework in which the achievements of the Minsk agreements can be embedded and consolidated.

Meanwhile the illegal annexation of Crimea has substantially eroded the idea of co-operative security in Europe. Until this is addressed it is difficult to imagine a return to European security as a common project.

The fulfilment of the Minsk agreements will not be the end of a process but the starting point for the development of a sustainable political, military and economic settlement of the crisis in and around Ukraine.

- The Panel recommends reinforcing the operations and capabilities of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) so that, as well as monitoring, it can contribute to building peace.
- The Panel also recommends the creation of a Ukraine Contact Group that would bring together the Normandy Group and the signatories of the Budapest Memorandum to help deal with political and security issues arising in the implementation of the Minsk agreements.

Towards a Summit Meeting

As soon as the Minsk commitments are in place on the ground, the Panel recommends that the OSCE Chairmanship, supported by the OSCE Troika, and in communication with the Ukraine Contact Group, launch a diplomatic process to rebuild the foundation of European security. Its ultimate aim should be to re-establish security on a co-operative basis, within the framework of the OSCE principles. The questions at issue are of a nature and urgency that requires the involvement of Heads of State or Government; this is why the process should conclude with a Summit meeting.

That cannot be prejudged; the diplomatic work undertaken in the meantime should be organized in that spirit, and should have the active political support of Heads of State or Government. It will be for successive Chairmanships, starting with Germany in 2016, to organize the work – through consultations bilaterally or in small groups, or through structured working groups, regularly informing the OSCE Permanent Council of developments. This process should be reinforced by open intellectual debate and honest political dialogue.

Key Agenda Items for this Process:

I. Security status

The core need is to deal with the problem of those countries whose security status is contested. This problem is all the more pressing as Russia's declarations and actions suggest it believes that it is entitled to limit the independence of certain states. This contradicts the fundamental right of sovereign states to choose their own security arrangements. Any country has the sovereign right to apply for membership of NATO. At the same time the applicant

country and NATO collectively as well as their neighbouring states have a collective responsibility to work together to strengthen the security of Europe as a whole where legitimate security interests of everyone are protected.

The task of diplomacy is to find a solution that strengthens the security of all European countries and of Europe as a whole and which, for the countries most concerned, provides reassurance about their future.

A proper examination of ways to resolve these problems might include elements such as: a Treaty on European security; alliance membership; military co-operation outside the alliance framework; permanent or time-limited neutrality; neutrality but with military links to NATO; security guarantees; understandings on what neutrality means in the present context. Decisions on specific security arrangements however remain solely for the country concerned and, in the case of alliance membership, with the members of the alliance.

Agreements in this area should be reinforced by:

- Updating the OSCE 2011 Vienna Document to adjust the thresholds for notification and inspection of military exercises, to raise quotas for inspections, to review categories for information exchange and revise the definition of 'unusual military activities'.
- Consideration should also be given to updating the Open Skies Treaty.
- A new set of confidence- and security-building measures (CSBMs) addressing snap exercises and exercises close to borders.
- Limitations on deployment of forces and equipment close to borders.
- Increased military-to-military contacts, e.g. on shared challenges and new doctrines like cyber security, new technology (like unmanned aerial vehicles and automated weapons systems), and transnational threats like terrorism and organized crime.
- Reinforcement of the NATO-Russia Council, for example by more meetings at Defence and/or Foreign Minister level, resumed military co-operation.
- Eventually, the elaboration of a new and comprehensive conventional arms control regime based on, but not limited to, the concepts of the Adapted Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE).

II. Unresolved conflicts

The second bundle of issues to be disentangled are those around the question of the protracted conflicts. The objective here is to settle the status of disputed territories, i.e. those subject to so-called frozen conflicts or military occupation, on the basis of the Helsinki principles. If a diplomatic process can succeed in following-up Minsk implementation by creating a more solid

framework for co-operative security, it must be possible also to find solutions to problems which have poisoned relations between states and blighted the lives of ordinary people.

The Panel recommends that, in the context of the wider effort for a territorial/security settlement, an intensive attempt should be made to agree a set of procedures to resolve these situations. This might include:

- Interim measures aimed at normalizing the lives of people in or near the territories concerned. This could include stepping up economic measures and promoting cross-boundary/border trade and contacts.
- A process for the return of internally displaced persons and refugees in a safe, dignified and voluntary way.
- Exploration of security regimes. These might involve, inter alia: i) all sides to the conflict, regardless of their status, pledging the non-use of force and non-resumption of hostilities; ii) withdrawal of all armed forces from the conflict regions; and iii) internationalization of the security regimes and/or peace operations in these regions under OSCE or UN auspices.
- The OSCE should do its best to allow freedom of local as well as international movement across the dividing lines, whether in and out of occupied or annexed territories.
- Greater efforts to identify and reflect the wishes and needs of the peoples in the affected regions, including displaced persons. Taking into account national constitutions, ways should be found to establish conditions for a fair test of opinion. This should include examination of the method of testing opinion, the formulation of questions, the monitoring of any ballots, and the issue of participation in these.
- In return for the fulfilment of these conditions, all OSCE participating States would agree to recognize the results of the process.

III. The Human Dimension

The problem in the human dimension is primarily one of implementation. It has been an important factor in the conflict in and around Ukraine. Giving the human dimension its proper place is also a part of the solution.

The greater openness of our societies, including through new technology, is a welcome development. It has however also brought complaints about intervention in domestic affairs. Accusations include support from foreign governments and non-governmental organizations (NGOs) for political parties or movements promoting political change and the instrumentalization of minority rights by “kin states” or other outside powers as an excuse for intervention.

The Panel recommends:

- The OSCE Chairmanship with support of the OSCE Troika should use every means possible to establish a better human dimension implementation review process, for example along the lines of the UN and Council of Europe practice.
- As a matter of urgency, the OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) should be given access to the Crimean Peninsula. This would be an important step in rebuilding confidence.
- The OSCE Representative on Freedom of the Media should carry out an assessment on propaganda, demonization and misinformation in the OSCE area and make recommendations on how to address this without damaging freedom of media.
- The HCNM should be invited to develop ideas on how the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life might be applied to the unresolved conflicts.
- The OSCE Chairmanship should consider/commission studies on whether meaningful confidence-building measures could be devised to reassure OSCE participating States on the principle of non-intervention in internal affairs.

IV. Economic Connectivity

Trade and investment in the OSCE area have grown dramatically in the post-Cold War period; this is positive but it has also brought increased vulnerability. Some of the deterioration of relations in the last ten years has been expressed in disagreements on trade questions. Rules are well-established but are not always followed.

The Panel recommends that the OSCE Chairmanship/Troika establish an expert group to:

- Consider what could or should be done about the use of trade regulations as a political weapon.
- Look at the question of economic connectivity between the European Union and the Eurasian Economic Union, giving special attention to the position of the states in-between, including Georgia, Moldova and Ukraine.
- Consider, in consultation with the World Trade Organization (WTO), whether it might be possible and useful to create a quick and light process for resolving trade disputes within the OSCE area.
- Consider the creation of an international committee of relevant stakeholders (including from outside the OSCE area) to promote economic development in Ukraine.

- Make proposals for a forum to bring together governments, companies and other relevant organizations from the entire Euro-Atlantic and Eurasian space, including China, to discuss opportunities for and obstacles to the development of better business relations between Europe, North America and Asia.

V. External Co-operation

The OSCE area is not an island. Crises in the adjacent regions impact Europe, through the spread of instability, spill-over of violent extremism and flows of refugees. The Panel invites the OSCE Chairmanship to:

- Enhance contacts with Partners for Co-operation to seek concrete solutions for specific instances of these problems.
- Work with regional organizations, i.e. in Asia and the Middle East, to exchange views on the OSCE's experience in promoting regional co-operation. Use the OSCE as a platform for dialogue among all organizations with an interest in Euro-Atlantic and Eurasian security, like Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA), the Collective Security Treaty Organization (CSTO), NATO and the Shanghai Co-operation Organization (SCO).
- Consider creating within the OSCE framework a working group to explore ways of more effectively countering violent extremism in the OSCE area.

If the process proposed by the Panel were to succeed, this would greatly improve the prospects for the Euro-Atlantic and Eurasian region. This in turn would open the way to a wider co-operation and dialogue with other partners in Asia and other regions in all three OSCE dimensions.

Letter of Disagreement

I believe that the effort of the Panel has been honest, earnest and constructive. I appreciate the great effort of our rapporteurs and our chairman – Wolfgang Ischinger. And the text is a step forward in understanding what went wrong in Europe. I advise everybody to read attentively the long narratives in the Annex I.

I agree with some of the assessments and proposals and appreciate that a number of my ideas were taken into consideration.

However, to my regret, I cannot support the text as it is for both intellectual and political reasons. I do not want to pepper it with two dozen footnotes, which would make it unreadable, would be a show of disrespect to the

hard work of our rapporteurs and put myself into a position of a “useful dissident”.

The paper is basically an old Western one in substance, in logic and in recommendations (though I agree with some of them).

The text is still largely directed towards the past, aimed at a restoration of the status quo ante plus or minus. But the situation in and around Europe has changed and will be changing dramatically. Alas, many statements and recommendations are unrealistic or even counterproductive.

The text also is not aimed at prevention of a new structural military-political confrontation, which would be much more dangerous than in last decades of the Cold War. Its main emphasis is on making such a confrontation “safer”.

But I reiterate my support for the positive elements in the text. And believe that it should be used as a point of departure for future open and frank intellectual and political deliberations accompanied by serious diplomacy, which could lead Europe out of its present failure in order to pave the way for a future-oriented common, effective, fair and thus stable European/Eurasian system of co-operation, co-development and security. We should not be bound to repeat mistakes of the past.

I call for continuation of a systemic and open dialogue, like we had in our panel. And I thank my fellow “wizards” for their efforts and for the friendly atmosphere during our debates.

Sergey A. Karaganov

Letter to the Panel

Dear Ambassador Ischinger,

Dear Members of the Panel,

I would like to sincerely thank Ambassador Ischinger, the distinguished members of our Panel and all those experts who were involved in its work for the extraordinary efforts that were unprecedented in its scale and complexity. I pay tribute to Ambassador Ischinger for having reconciled different views from the West, Moscow and the States in-between expressed during the Panel deliberations.

As for Kazakhstan’s perspective, we seek to build with all our partners an indivisible Eurasian and Euro-Atlantic security community rooted in agreed principles, shared commitments and common goals as the Astana Commemorative Declaration affirmed in 2010. That is why this work is extremely essential and could be continued in this format or another one.

As I have not been directly involved in the meetings of the Panel where you spent a lot of time hammering out the Report and as the sitting Chairman of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan I felt to be too

presumptuous to share co-authorship of the final draft of the Report as one of those who were part of the team par excellence.

Meanwhile, I strongly believe that this Report is a major step forward in international efforts to bring about a common solution to one of the most acute and difficult issues on the international agenda.

Please, accept the assurances of my highest consideration.

Yours sincerely,

Kassym-Jomart Tokayev

Annex 1: The Long Narratives

The View from the West

The Cold War ended with the collapse of communism in the Soviet Union and Central and Eastern Europe. Numerous European states as well as countries that had been incorporated into the Soviet empire were liberated from Soviet dominion. These states and their tens of millions of citizens now had the freedom to determine their own future, including their alliance memberships. This was not a victory of the West but a victory for freedom and democracy, and was recorded as such in the Charter of Paris in 1990.

In Paris, the Soviet Union and other states from the Euro-Atlantic space came together to welcome a “new era of Democracy, Peace and Unity” in Europe. “Europe whole and free”, the Charter said, “is calling for a new beginning”.

The West had prevailed in a clash of systems and ideas, but it did not try to exploit Russian weakness; instead it made an effort to support and stabilize the complicated transition as the Soviet Union disintegrated. It hoped that Russia too would become a successful democracy and a prosperous economy and would play a part in stabilizing Europe.

The end of the Cold War made possible the creation of a Europe that was whole and free, democratic and at peace. Key to this was the willingness of the countries themselves to take the hard decisions to enable their transformation. Their wish to reaffirm their Western and European identity meant that they wanted to join Western institutions, including NATO and the EU. This gave the West an opportunity to help both in their transition and in supporting stability in Europe.

The enlargement of NATO and the EU did not follow a Western plan to encircle Russia. It came about because large majorities in many of the newly-independent states wanted to return to the democratic family. On the other side the legacy of history meant that many NATO countries felt an obligation to help these states fulfill their legitimate aspirations.

To complement this the West aimed to build a strategic partnership with Russia that would include close co-operation with, if not integration in, these

Western institutions. With this in mind, the West proposed the NATO-Russia Founding Act and later the NATO-Russia Council. NATO's first round of enlargement in 1999 was realized after intensive discussions, including with Russia. Russia has also benefitted from the improved security environment enlargement created: inclusion in NATO meant that the states in Central and Eastern Europe did not have to seek solely national ways of providing for their defense.

EU policy also was to take relations with Russia forward in parallel with those of its other neighbours. The 1999 Common Strategy on Russia preceded the EU's decision on enlargement; the "four common spaces" initiative was in parallel with the European Neighbourhood Policy (ENP); and negotiations for the new bilateral agreement with Russia started before the Eastern Partnership – which was designed to take co-operation beyond the level of co-operation with ENP countries.

The claim that the EU took over Russia's markets is unfounded. When Russia adopted free market policies the idea of captive markets became a thing of the past. If Russia lost market share this was a result of the normal operation of open international markets. Russia's reluctance to modernize its economy may also have played a part.

To further deepen the partnership, Russia was also invited to join the G7. It was questionable whether Russia was ready for membership of a club of major economies who were also democracies. But the West wanted Russia to succeed and believed that in due course it would meet the normal standards for membership.

The process of rebuilding Europe was challenged by the disintegration of Yugoslavia, and the conflicts that emerged in the wake of the dissolution of the Soviet Union. Addressing the wars in the former Yugoslavia and the unresolved territorial and ethnic disputes in former Soviet countries brought the West into conflict with Russia. In Bosnia, this conflict was overcome through an intensive diplomatic process that included Russia. In the cases of Kosovo and in the unresolved conflicts in former Soviet countries, including in Georgia and Moldova, it was not possible to overcome deep-seated differences.

In Kosovo, the West tried to address the issue in partnership with Russia, seeking a political solution. When this failed and the signs of impending violence against Kosovars and refugee flows grew, the Western countries decided they could not again risk to wait for mass atrocities, as they had done in Bosnia, before they acted. On the question of Kosovo's status, many diplomatic avenues were pursued. Only after eight years, when it had proved impossible to find a solution acceptable to all parties, did Kosovo declare itself independent (accepting initial limitations on its sovereignty). Most countries of the West decided to recognize it as an independent state, and the majority of the international community has since joined them.

In the cases of the unresolved conflicts in post-Soviet states, the international community had recognized the territorial integrity of Azerbaijan, Georgia and Moldova. But for more than two decades Russia has now worked to support separatists in these countries, significantly weakening the states concerned.

When popular protests occurred in Georgia (2003), Ukraine (2004) and Kyrgyzstan (2005) conflict between Russia and the West grew. These so-called colour revolutions were the result of legitimately popular movements, protesting against fraudulent elections and corrupt elites; they led to peaceful transitions of power. But Moscow was increasingly afraid that such changes could spread to Russia, as well as jeopardize its supposed interests in its "near abroad".

The question of further enlargement of NATO was hotly debated by the Alliance's member states; they considered the concerns expressed by Russia about its security, yet in 2004 NATO was enlarged again on the demand and insistence of the candidate countries. The new members included former republics of the USSR as well as other Central and Eastern European states. This was consistent with their sovereign right to choose their own alliances.

At the NATO Bucharest Summit in April 2008, the requests of Georgia and Ukraine for Membership Action Plans were rejected. NATO instead decided that Georgia and Ukraine would become members of NATO but did not say how or when.

In August 2008, following a series of provocations and escalating exchanges of fire Georgia fell into what, in retrospect, looks like a Russian trap and moved against a town in South Ossetia (this region of Georgia, like neighbouring Abkhazia, had been under control of Russian-backed separatists since the early 1990s). The Georgian army was overwhelmed by a larger Russian force.

After the end of the fighting, in violation of a cease-fire agreement and international law, Russia recognized the independence of Abkhazia and South Ossetia and kept its troops in these regions. Many interpreted these actions as a pre-emptive Russian move against Georgian membership of NATO.

Even so, in early 2009, as one of its first acts the Obama administration pressed the "reset" button with Russia. A period of increased co-operation culminated in the NATO Lisbon summit in 2010, which renewed NATO-Russia relations including an envisaged joint missile defence system, and the New START Treaty (which entered into force in early 2012).

However, from 2012, mostly due to domestic reasons after Putin's re-election as president, the Russian government chose a more antagonistic course. Russia was growing more authoritarian internally and more assertive in its foreign policy. The West grew increasingly concerned about a Russian leadership that restricted personal freedoms and human rights at home. The countries close to Russia's border, in particular, warned that this authoritarian

turn would shape Moscow's foreign policy as well. It certainly did in Ukraine.

After months of negotiations and preparations, Ukrainian President Yanukovich had agreed to sign a limited EU Association Agreement at the EU Summit in Vilnius in November of 2013. After being called to Moscow the night before, he reneged on the agreement, which led to mass protests on the Maidan, which the President attempted to contain by violent means.

In February of 2014, several European foreign ministers agreed to witness a compromise agreement, which they hoped would end the crisis. Instead of seeing this pact through, Yanukovich left the country. The ensuing constitutional crisis was resolved by the parliament's election of an acting president and by well-organized and monitored elections first for a new president, then for parliament.

The Russian description of these events as a coup d'état is entirely inaccurate; equally wrong, as the election results proved, were Russian allegations of a takeover by the extreme right. The rhetoric employed by Russia, depicting Ukraine's youth and reformers as Nazis and murderers, is crude and hate-mongering language, an unacceptable return to the worst practices of a bygone era.

Nothing in the events in Ukraine can justify Russia's seizure by force of Crimea, in breach of international law, the UN Charter, the Helsinki Final Act and many other agreements. The claim that this was an act of self-determination would be more convincing if Russian forces had not been involved, if the procedures had complied with the Ukrainian constitution and if the referendum had taken place following an open debate and with proper international monitoring. Unlike Kosovo, which Russia cites as a precedent, this declaration of independence did not follow a decade of diplomatic negotiation and deliberation within the international community.

Nor is there any justification at all for Russia's armed intervention in eastern Ukraine, a further breach of basic principles of international law. This conflict has been sustained by Russian arms and by Russian forces.

Russia made no attempt at all to resolve the issues it may have had about Ukraine, including Crimea, peacefully or legally. It also dealt a blow to the non-proliferation of weapons of mass destructions, violating the security guarantees Ukraine received in the Budapest Memorandum for giving up its nuclear weapons. As a result of Russia's intervention, other countries may think twice before trusting a similar guarantee in the future.

Russia's policies in Ukraine follow the pattern of its relations with other former Soviet republics, where it has fostered (and then frozen) ethnic conflicts. Putin's stated conviction that Russia has the right to act to protect Russian-speakers – no matter where they are – potentially sows the seeds of future interventions to protect Russian "kin". It also violates numerous agreements Russia has signed, as well as the UN Charter.

Russia has decided to give up on any pretense of co-operating with, let alone integrating in, the West. It also has abandoned any pretense of playing by the rules, including respect for the political independence of sovereign states and the principle of not using force to change borders. As a result, Russia's definition of its security today means insecurity for its neighbours.

Due to its own choices, Russia today is a very different country from the 1990s and the early 2000s. Instead of focusing on domestic modernization, Russia is pursuing a revisionist and unpredictable foreign policy, manufacturing and actively seeking conflicts abroad to control the fate of its neighbours.

The View from Moscow

Starting with the negotiations on German unification, the West systematically took advantage of Russia's weakness. The West never acted in the spirit of the Charter of Paris, in which the indivisibility of security was a key concept. The West never tried to address security with Russia, only without it, or against it. The United States instead seized the opportunity to dominate international affairs especially in Europe.

The "common European home" failed because the West was unwilling to build new, open security architecture – and to fulfil its promises. The West talked of co-operation and expected co-operation from Moscow, but believed in Russia's perennial aggressiveness or/and weakness.

From the Russian side a crucial contribution was made to eliminate the material legacy of the era of confrontation. Russia had withdrawn its troops and armaments from Germany, Central and Eastern Europe and later from the Baltic countries, fully implemented the CFE Treaty by cutting thousands of conventional armaments and equipment pieces, signed and ratified the Agreement on the Adaptation of the CFE Treaty.

Under the slogan of promoting democratic values eastwards the West continued to expand its institutions at the expense of Russian security interests. It was the main dynamic after the Cold War. Consecutive waves of NATO's expansion reduced Russia's security. The EU's expansion took over Russia's markets, and as new member states joined Schengen the area of visa free travel for Russian citizens was reduced. In each case, as compensation, Russia was offered a formal junior partnership: the NATO-Russia Founding Act and the NATO-Russia Council were sugar coating for the bitter pill of enlargement; the EU's idea of partnership is that Russia should adopt its rules.

NATO enlargement was pursued in spite of dozens of assurances to the contrary. For example, NATO Secretary General Manfred Wörner said in May 1990, "the very fact that we are ready not to deploy NATO troops beyond the territory of the Federal Republic gives the Soviet Union firm security guarantees." But they did and do deploy troops all over this area.

NATO's 78-day bombing campaign against, what was left from Yugoslavia – Serbia, a small defenceless country, for something that it had not yet done, was an atrocity. The West involved Russia in the negotiations, but when there was no agreement it acted unilaterally. The intervention was an open and blatant breach of international and humanitarian law and the first breach of the Helsinki principles in post-war Europe – unfortunately not the last. Kosovo's unilateral declaration of independence was another illustration of the hollowness of the "partnership" between the West and Russia. It was a subversion of international law and the OSCE principles. Russia sat at the table, but, in the end, the West made the decisions, and made them against Russian interests and Helsinki principles. Kosovo's separation from Serbia took place without a referendum.

In the first years of the 2000s, the international legal order and global stability were further undermined by the United States with few protests from Europe. Russia was also frequently lectured on democracy and the rule of law, while the U.S. was running secret prisons and torturing prisoners. The U.S.-led intervention in Iraq in 2003 was not only another blatant violation of international law but has been one of the causes of the continuing turmoil in the Middle East.

The West has meanwhile continued to pursue regime change there, supporting the popular movements of the "Arab Spring", with catastrophic results especially in Syria, and occasionally using force, as in Libya.

The unresolved conflicts in the former Soviet Union – the so-called "frozen conflicts" – did not emerge after 1992 because of Russian involvement, but because large parts of the population in those areas wanted to stay with Russia, against the interest of the elites. When the conflicts started, Russia had to intervene to stop the bloodshed. Since then Russia has played a stabilizing role in the region, preventing the outbreak of major wars. Russian actions in Moldova/Transdniestria, and Tajikistan are among the rare examples of effective peacekeeping.

Before the 2008 NATO Bucharest Summit, the West did not even pretend to consult Russia, although the promise of NATO membership for Georgia and Ukraine was, as President Putin later said, "a direct threat" to Russian security. The war provoked by Georgia later in the year demonstrated the foolishness of the Bucharest decision.

Writing in 2008, former President Mikhail Gorbachev summed up Russia's view: "Russia has long been told to simply accept the facts. Here's the independence of Kosovo for you. Here's the abrogation of the Antiballistic Missile Treaty, and the American decision to place missile defences in neighbouring countries. Here's the unending expansion of NATO. All of these moves have been set against the backdrop of sweet talk about partnership. Why would anyone put up with such a charade?"

In spite of this on-going charade, Russia played its part in the "reset", taking the initiative to prepare a new European Security Treaty, the objective

of which was to make the principle of the indivisibility of security legally binding. Russia also proposed creation of a common economic and humanitarian space from Vladivostok to Lisbon. All initiatives came to nothing. Russia's willingness to co-operate on Libya was exploited by the West, again for its agenda of regime change, ending in profound destabilization, civil war and refugee flow.

The West continued to pursue a "Versailles policy in velvet gloves", constantly enlarging its sphere of interest and control.

Russia made its views known on all these subjects but no one listened. Instead a negative propaganda campaign was launched against Russia especially in 2012-2013 and Western leaders boycotted the Sochi Olympics. Moscow came to the conclusion that the West was starting a new containment policy. Russia had to pre-empt this and had to teach its partners to respect its vital interests.

All the elements came together in Ukraine: first the promise of NATO membership at the NATO Summit in Bucharest – a threat to Russia, then the attempt by the EU to increase its own economic space at the expense of Russia, and finally the open Western support for the Maidan regime change movement.

The EU's neighbourhood policies and its Eastern Partnership had created a situation in which several of Russia's closest neighbours were faced with an artificial choice: either they were with the West, or against it. Only in such an atmosphere of polarization and forced choices could the events that led to the coup d'état against President Yanukovich unfold.

Russia repeatedly expressed understanding for those protestors in Kyiv who demonstrated against corruption, bad government, and poverty. But those who forced the elected president of Ukraine to flee had a different agenda: they wanted to seize power and resorted to terror and murder. Nationalists, neo-Nazis, Russophobes and anti-Semites were behind this coup. And it was openly supported by Western officials.

Russia responded in the only language that gets Western attention.

People all over Ukraine realized what was happening. The people of Crimea overwhelmingly favoured its reunification with Russia in a referendum. Russia, unlike the West in many cases, did not use force in Crimea, only assured that others would not use it. Eastern Ukrainians also made it clear they would not accept the power grab of the new government in Kyiv. Russia is not a party to the conflict, but it has sympathies for the goals of the self-defence forces. The sanctions against Russia are unjustified and counter-productive and another blatant violation of international law as they were imposed without a decision of the UN Security Council.

Russia tried many times to prevent Western expansion but was not listened to. Positive alternatives were ignored and ridiculed. Europe has failed to capitalize on the chance offered by the end of the Cold War – to build a sustainable and fair security and co-operation system.

Western interventions in Yugoslavia, Iraq, Libya, the rupture of Kosovo, poor performance in Afghanistan, and open support for the Arab Spring have damaged the most important principles of international security and stability – namely state sovereignty and non-interference into internal affairs. It is the West's actions which are threats to international peace and security. The West has irresponsibly destabilized the international system: stable political orders are upended and replaced with nothing but chaos. Russia has not only lost trust in the West's words, but respect for the West's competence.

The View from the States in-between: A Perspective from Tbilisi

The states between Russia and the West share common historic features, but do not always have the same outlook on current affairs, security issues and even the future. Countries like Georgia, Moldova and Ukraine have chosen a clear pro-Western policy stance. They are more democratic, have better governance systems and are inclined to join the EU and/or NATO. To them, this is a matter of principle, international law, and people's choice and cannot be negotiated, or changed, as long as the populations and governments of the three countries have made their decisions.

Other countries, like Armenia and Belarus, have made it clear that they do not wish to join Western institutions and that good relations with Russia are their priority. Azerbaijan has chosen a middle position, balancing the West and Russia, pursuing a rather independent foreign-policy course. These positions too need to be respected, even if they are not so much a conscious choice, as a necessity of circumstance.

For these "states in-between", the end of the Cold War was not the greatest geopolitical tragedy of the 20th century, as Putin later argued, but the best thing that could happen to the former Soviet states. They regained their independence after the decades of Soviet domination. Russia has never adjusted to the idea of the demise of the Soviet Union and throughout the last two decades has attempted to reconstruct the lost empire, first through the creation of the Commonwealth of Independent States (CIS), then creating the CSTO and finally launching the idea of the Eurasian Economic Union.

As Russia and Western states engaged in the formation of the post-USSR European security order, former Soviet states engaged in debilitating domestic conflicts, civil wars and ethnic conflicts. As a result the governments were forcefully changed in Azerbaijan and Georgia; and in almost every post-Soviet state the politicians from the Soviet past returned to dominate local politics. The new generation of politicians only came to politics in the beginning of the 2000s as the colour revolutions swept post-Soviet space. The Rose Revolution dramatically changed Georgia as the new pro-Western Government eradicated corruption, implemented painful but necessary economic reforms, strengthened the state structures and increased its independence from Moscow. Its pro-Western foreign policy eventually antagonized

Russia, who became the biggest opponent of such democratic transitions and new methods of governance. This clash can be observed throughout the last decade with Moscow supporting old type of governance systems, with rampant corruption and inefficient bureaucracies. Today's confrontation between Ukraine and Moscow, according to one narrative, is the continuation of the Georgia vs. Russia clash, in which Moscow opposes any type of modernization, growing independence and Western integration of its neighbours.

All post-Soviet countries which are pursuing Western integration are ridden with the conflicts. Occupied regions of Abkhazia and South Ossetia, breakaway Transnistria, war-torn Donbas and annexed Crimea hold back Georgia, Moldova and Ukraine in their goals of modernization and Western integration. These conflicts are a result of historical and modern processes, local and international events, but most importantly, of Moscow's interference. Many erupted in the beginning of the 1990s as the Soviet Union fell apart. Armenia and Azerbaijan fought a bloody war over Nagorno-Karabakh. Moldova and Georgia became engulfed in domestic conflicts, inspired and supported by Moscow. As a result Tbilisi lost de facto control of Abkhazia and South Ossetia and Chisinau lost control of Transnistria. The Russian military presence in these conflict regions and its full support of the break-away authorities essentially decided the outcome of the conflicts. Russia then used these conflicts to drag Georgia and other states into the CIS.

The role of Russia was never positive in conflict resolution. The West at that time did not consider the resolution of these conflicts a priority, mainly because it was busy with other conflicts – in former Yugoslavia and elsewhere. Therefore, Russia was given the status of a mediator in these conflicts and all peacekeeping operations and negotiating formats were centered around Moscow. As a result conflicts became frozen for the next decade, with the potential for explosion, as the states whose territorial integrity was violated were unable to accept the status quo.

The Russia-Georgia war of August 2008 was a logical embodiment of the destructive role that Russia played in the Georgian conflicts. Russia invaded Georgia as a result of a trap it had set up in the first place. Russian troops invaded Georgia directly as Tbilisi engaged in an attack on Tskhinvali, preceded by days of attacks on Georgian villages by South Ossetian irregular forces. The intervention by Russia was a response to the active pro-NATO and pro-EU policy of Georgia. After the April 2008 Bucharest decision that stated that "Georgia and Ukraine will become members of NATO", Russia resorted to the use of force to stop the enlargement process. Moreover, Russia occupied the two territories of Georgia and declared them independent states. This was a new paradigm that no one was ready for. At least, Russia could not be called neutral any more: it became a clear party to the conflict.

But it is not just NATO that Russia is concerned about. It is also the EU and its possible enlargement. In short, any Western "encroachment" is problematic for Moscow, even though it is in the vital security interests of neigh-

bouring states to integrate into Western structures. Russian statements denouncing the EU's Eastern Partnership did not go unnoticed. Nor did its hostile actions. In 2014, Victor Yanukovich, the pro-Russian President of Ukraine decided not to proceed with the Association Agreement with the EU, taking a decision similar to that of his Armenian colleague a few months earlier. As a result the Euromaidan revolution took place and the government was replaced through peaceful protests in Ukraine. Russia intervened openly in the process, discarding the Helsinki principles and directly violating international law. Moscow supported the ousted government, dubbed the new government a military junta, annexed Crimea and launched a military offensive in Donbas. Ukraine resisted and the conflict has dragged on, as the foundations of European security were shattered.

As a result of these two major developments in 2008 and 2014 nobody should have any illusion about Russia's true motivations in its immediate neighbourhood. The biggest threat to the security and well-being of its neighbours is Moscow's aggressive policy and its inability to accept independent neighbours. Therefore, as long as Russia is viewed in the West as a part of the solution, and not the problem, these problems will persist and the security of Russia's neighbours will be further undermined.

Some of Russia's neighbours accept Russia as a dominant partner which has a serious stake in their economy and provides security through the CSTO and the presence of its military bases. The big question is whether such Russian presence limits the independence of these countries in the foreign policy choices. Armenia and Belarus, Russia's two main partners in the Eastern Partnership, accept a strategic a strategic partnership with Moscow, but also try to diversify their economic, trade, and security policies. The West often does not understand that for these states foreign policy choices are about survival and power maximization, and they are therefore unable to resist strong Russian pressure. Trade embargoes, the threat of sanctions and politically motivated trade-related decisions have been felt throughout Russia's neighbourhood, from Riga to Tbilisi.

Many states in this group believe that the EU and NATO have not always used their instruments vis-à-vis them prudently. EU and NATO policies have been those of words and not of deeds. The membership perspective of Georgia and Ukraine in NATO is blocked by reluctant partners, who are unwilling to risk Russia's anger if these states become members of NATO. For this reason not even Membership Action Plans are given to Georgia and Moldova. When in need, neither Georgia, nor Ukraine received military assistance. With such ambiguous policies, the role and credibility of NATO in Armenia, Azerbaijan or Belarus is very limited and support for membership is split in Ukraine. Georgia remains the only country with high support for NATO membership. The biggest problem seems to be that NATO members are unwilling and unready to discuss the options: how could Georgia and Ukraine join, and what could be done to accommodate Russia's interests if

these countries became members. Therefore the discussion is postponed from Summit to Summit, as Russia becomes stronger and more assertive.

A similar lack of credibility applies to the EU. All Eastern Partnership states have declared their willingness to develop closer relations with the EU. But the EU's strategy towards this region has not been that of enlargement, based on conditionality, but rather a slow socialization, without the promise of membership benefits. Association Agreements, Deep and Comprehensive Free Trade Agreements and Visa Liberalization Action Plans are the three serious instruments that contribute significantly to the reforms of the Eastern Partnership countries. But short of the promise of membership, the reforms are likely to be successful only to the certain point. This demotivates some countries in the neighbourhood from pursuing active Europeanization, especially since the process is linked to high standards of human rights protection. The EU is often criticized by some states in the Eastern Partnership for being too vocal on the issue of human rights and democracy, but not having anything to offer to these states in return.

Existing security institutions and regimes in Europe are no longer efficient. The OSCE is ineffective because of Russia's veto power; the EU and NATO are inaccessible. All agreed security regimes, like CFE, are now effectively defunct. The Adapted CFE Treaty agreed in Istanbul in 1999 was a cornerstone for arms control in the OSCE area. Because of insistence of the US and NATO, Russia agreed to withdraw its military installations from the neighbouring states. Georgia and Moldova requested Russia to withdraw the forces, while Armenia wanted to maintain the military presence. Nevertheless, Russia never fully withdrew, particularly from the conflict regions. This led to the crisis of the OSCE, the unwillingness of Western states to ratify the Treaty, then Russia's decision to declare a moratorium on the treaty implementation, and finally the death of CFE.

The OSCE was an organization that these "states in-between" hoped to benefit from. Indeed, as a forum for exchanging information, the OSCE is valuable, but its role has become insignificant in the last decade, with the exception of the SMM in Ukraine. Therefore, the states between Russia and the West believe that they need to be better represented in the security discussions between the West and Russia.

Finally, there is an overwhelming mood of concern among Russia's neighbours who also border the EU and NATO. They are always concerned that if something major happens in the global arena, like the "reset policy" or conflicts in Syria or Afghanistan, an informal deal will be "struck" between Russia and the West about the "fate" of Russia's near abroad. This cannot be tolerated. It should be a matter of principle for Western Europe and the United States, not to abandon Georgia, Moldova and Ukraine in their quest to integrate into the EU and NATO. As the Baltic states and Central and Eastern European countries managed to slip away from Russia's grip, these countries hope to do so, too.

Panel Members

Wolfgang Ischinger (Germany), Chairperson primus inter pares of the Panel
Ambassador Ischinger is currently the Chairman of the Munich Security Conference. Before this appointment, he served as Ambassador to the United Kingdom (2006-2008) and the United States (2001-2006), and as Deputy Foreign Minister of Germany (1998-2001). In 2007, he represented the European Union in the Troika negotiations on the future of Kosovo. In 2014, he served as the Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office, promoting national dialogue in the Ukrainian crisis. He is a member of both the Trilateral Commission and the European Council on Foreign Relations, and serves on many non-profit boards, including SIPRI.

Dora Bakoyannis (Greece)

Dora Bakoyannis is a Member of the Greek Parliament. She was Minister of Foreign Affairs (2006-2009) and OSCE Chairperson-in-Office in 2009. Previously, she served as the first female Mayor of Athens (2003-2006) and was appointed Minister for Culture (1992) and Under-Secretary of State (1990). In 2009, Dora Bakoyannis was named as the first female foreign associate of the French Academy of Human and Political Sciences, and as Honorary Senator of the European Academy of Sciences and Art. Prior to her political career, she worked for the Department of European Economic Community Affairs at the Ministry of Economic Co-ordination.

Tahsin Burcuoğlu (Turkey)

Ambassador Burcuoğlu currently serves as the First Deputy Secretary General of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation. During his distinguished career in the Turkish foreign service, he held number of important positions, including policy planner and Ambassador to Bulgaria, Greece and France. He also served as Secretary General of the Turkish National Security Council and headed the Turkish National Security Council's Secretariat.

Ivo H. Daalder (United States of America)

Dr. Daalder is the President of the Chicago Council on Global Affairs. Before this appointment he served as the Ambassador to the NATO (2009-2013) and a senior fellow in foreign policy studies at the Brookings Institution (1998-2009), specializing in American foreign policy, European security and transatlantic relations, and national security affairs. Prior to joining Brookings, he was an Associate Professor at the University of Maryland's School of Public Policy and Director of Research at its Center for International and Security Studies. He also served on the National Security Council staff as Director for European Affairs (1995-1997).

Oleksandr Chalyi (Ukraine)

Ambassador Chalyi is currently the President of Grant Thornton. He served as a Foreign Policy Advisor to the President of Ukraine (2006-2008), State Secretary for European integration issues (2001-2004), and first Deputy Minister for Foreign Affairs of Ukraine (1998-2001). He was Ambassador of Ukraine to Romania (1995-1998) and to the Council of Europe (2001), settling urgent issues in Ukrainian foreign policy. Amb. Chalyi has over 35 years of experience in diplomatic and state service, legal and advisory practices. He has received a number of national and international awards.

Vaira Vike-Freiberga (Latvia)

Prof. Vike-Freiberga has served as President of Latvia (1999-2007). She was appointed by UN Secretary-General Kofi Annan as Special Envoy on UN reform in 2005. She was Vice Chair of the European Council's Reflection Group on the long term Future of Europe, and she chaired the High-level group on freedom and pluralism of media in the EU in 2011-12. Currently she is President of the Club de Madrid and Co-chair of the Board of Trustees of the Nizami Ganjavi International Centre. Prior to entering politics, she pursued a professorial career at the Department of Psychology of the University of Montreal (1965-1998).

Jean-Marie Guéhenno (France)

Jean-Marie Guéhenno is the President and the CEO of International Crisis Group. He chaired a commission to review the French defense and national security white paper established by President François Hollande. In 2012, he was appointed Deputy Joint Special Envoy of the UN and the Arab League for Syria. He has also served as UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations (2000-2008). As a former French diplomat, he held the position of Chairman of the Institut des Hautes Études de Défense Nationale (1998-2000), served as Director of the French Policy Planning Staff and as Ambassador to the Western European Union.

Barbara Haering (Switzerland)

Dr. Haering is the Director of the private think tank econcept Inc. She was a member of the Swiss Parliament from 1990 to 2007. In this capacity, she chaired the Committee on Science, Education and Culture and the Defense Committee, and was Vice-President of the OSCE Parliamentary Assembly. She is Co-Chair of the European Research and Innovation Area Board. She also chairs the Board of the Institute for Advanced Studies in Public Administration in Lausanne and presides over the Foundation Council of the Geneva International Center for Humanitarian Demining.

Sergi Kapanadze (Georgia)

Dr. Kapanadze is the Director of the think tank Georgia's Reforms Associates, Dean of the School of Governance at Caucasus University and Associate Professor of International Relations at the Tbilisi State University. He was

Deputy Foreign Minister (2011-2012) and Director of the Department of International Organizations at the Ministry of Foreign Affairs of Georgia (2008-2011), where he had served in various positions since 2005. In 2006, he was Senior Advisor in the Analytical Group of the Administration of the President of Georgia. He also worked as Policy Analyst at the International Security Department of the National Security Council of Georgia (2004-2005).

Sergey A. Karaganov (Russian Federation)

Prof. Karaganov is Dean of the School of International Economics and Foreign Affairs of the National Research University Higher School of Economics. He is author of numerous publications on economics, foreign policy, arms control, national security strategy, and Russia's foreign and military policy. His previous positions include: Member of the Presidential Council (1993-1998), Adviser to the Deputy Chief of Staff of Presidential Executive Office (2001-2007), Member of the Academic Council of the MFA of Russia (since 1991), and Member of the Academic and Advisory Council, Russian Security Council (since 1993).

Malcolm Rifkind (United Kingdom)

Sir Malcolm Rifkind is a former Member of Parliament (1974-1997, 2005-2015). He served in various roles as a Cabinet Minister under Prime Ministers Margaret Thatcher and John Major, including as Foreign Secretary (1995-1997), Secretary of State for Defence (1992-1995), Secretary of State for Transport (1990-1992), and Secretary of State for Scotland (1986-1990). In 1997 he was knighted in recognition of his public service.

Adam Daniel Rotfeld (Poland)

Prof. Rotfeld currently serves as Professor at Warsaw University. He was Minister of Foreign Affairs of Poland (2005) and Secretary of State (2003-2004). He established the Warsaw Reflection Group on the United Nations Reform and the Transformation of the Euro-Atlantic Security Institutions. Previously he served as Director of the Stockholm International Peace Research Institute (1991-2002) and as a project leader on Building a Cooperative Security System in and for Europe at SIPRI (1989-1991). He was Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office to develop the political settlement of the conflict in Transdnistria in 1992. Since 2008 he has been co-chairing the Polish-Russian Group on Difficult Matters.

Teija Tiilikainen (Finland)

Dr. Tiilikainen is the Director of the Finnish Institute of International Affairs. She served as State Secretary at the Ministry for Foreign Affairs of Finland (2007-2008). She has extensive experience in foreign policy issues, including the Common Foreign and Security Policy of the EU and the European security policy system. She has held research positions at the University of Turku,

Åbo Akademi University, the Finnish National Defence College, and the University of Helsinki. She has published widely.

Kassym-Jomart Tokayev (Kazakhstan)

Dr. Tokayev is currently Chairman of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan. He was Director-General of the UN Office at Geneva, Secretary-General of the Conference on Disarmament and Personal Representative of the Secretary-General of the UN to this Conference (2011-2013). He served as Chairman of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan (2007-2011) during which he was elected Vice-President of the OSCE Parliamentary Assembly (2008). He has also served as Secretary of State (2002-2003), Prime Minister of Kazakhstan (1999-2002), and Minister for Foreign Affairs (1994-1999, 2002-2007).

Ivo Visković (Serbia)

Prof. Visković currently serves as Professor at the Faculty of Political Sciences at the University of Belgrade. He was Serbian Ambassador to Germany (2009-2013) and Ambassador of Serbia and Montenegro in Slovenia (2001-2004). In 2007, he became a member of the Council for Foreign Policy of the Minister for Foreign Affairs and the Chairman of the Forum for International Relations. Prior to this, he lectured at the University of Belgrade in the Faculty of Political Sciences from 1979, where he was the Head of the Department of International Studies (2000-2009).

Panel Meetings

8 February 2015: Munich, Germany

First working session of the Panel

26–27 March 2015: Vienna, Austria

Consultations on the Interim Report

29–30 April 2015: Kyiv, Ukraine

Consultations on the Interim Report

5 May 2015: Geneva, Switzerland

Second working session of the Panel

17–18 June 2015: Vienna, Austria

Third working session of the Panel

14–15 September 2015: Brussels, Belgium

Fourth working session of the Panel

2 October 2015: Belgrade, Serbia

Fifth working session of the Panel

Panel Support

Drafting/Editorial Team

- Sir Robert Cooper, European Council on Foreign Affairs, London School of Economics and Political Science
- Dr. Walter Kemp, International Peace Institute
- Mr. Adrian Oroz, Munich Security Conference Foundation

Research

- Dr. Wolfgang Zellner, IFSH Centre for OSCE Research

Vienna-based Support Team/Liaison

- Amb. Friedrich Tanner, Senior Adviser to the Secretary General, OSCE Secretariat
- Mr. Juraj Nosál, Project Administrative Assistant, OSCE Secretariat
- Ms. Anna Kabanen, Intern, OSCE Secretariat

Munich Security Conference Foundation

- Mr. Tim Gürtler, Director for Programs and Operations
- Ms. Sara-Sumie Yang, Head of the Chairman's Office

Annex 3: Panel Mandate

Purpose and Role of the Panel

The consensus on European security as a common project, as reflected in the Charter of Paris on the basis of the Helsinki Final Act, has gradually eroded over the past years. The implementation of commitments has been uneven and the resulting decrease of trust has weakened several cornerstones of cooperative security. This crisis of European security has been aggravated by the crisis in and around Ukraine. In addition to continuing efforts to restore peace to Ukraine, it is time to start addressing the broader crisis of European security too.

The Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project - hereafter called 'the Panel' - is designed to provide advice on how to (re-)consolidate European security as a common project.

In particular, the Panel will

- Prepare the basis for an inclusive and constructive security dialogue across the Euro-Atlantic and Eurasian regions, taking into consideration the recent crisis in and around Ukraine in its broader

- perspective as well as other situations in the OSCE area where participating States consider their security to be threatened;
- Reflect on how to re-build trust to enhance peace and security in Europe on the grounds of the Helsinki Final Act and the Charter of Paris and on how to ensure effective adherence to the Helsinki Principles Guiding Relations between participating States;
 - Examine perceived threats in the OSCE area and explore common responses;
 - Explore possibilities to reconfirm, refine, reinvigorate and complement elements of co-operative security;
 - Analyse the particular role of the OSCE in this context, as well as its role in preventing and resolving crises in the OSCE area, including in Ukraine.

Launched in the context of the OSCE Ministerial Council in Basel in December 2014 after consultations with OSCE participating States, the Panel is commissioned by the former Swiss Chairmanship, in close co-operation with the Serbian Chairmanship 2015 and the German Chairmanship 2016.

Membership

The Panel is composed of 15 eminent personalities from all OSCE regions, headed by a Chairperson *primus inter pares*. The Panel will gather personalities with long-standing practical expertise in European security in all its dimensions and include policymakers as well as representatives of think tanks. Members of the Panel serve in their individual capacity.

Outputs

The Panel shall produce two reports:

1. An Interim Report, in particular on lessons learned for the OSCE from its engagement in Ukraine.
2. A Final Report on the broader issues of security in Europe and the OSCE area at large, as outlined above.

Both reports should contain recommendations on action points for policy makers, including for the OSCE Ministerial Council and participating States.

Working Methods

General guidance will be provided by the OSCE Troika 2015.

The Panel will seek input from participating States, the OSCE Institutions, the OSCE Parliamentary Assembly, multilateral actors concerned with

European security issues, civil society, think tanks, and other relevant actors through hearings, commissioning of papers, and other forms of activities.

The Panel and individual members will be provided opportunities to engage with high-level representatives of participating States (for example in the form of side events at multilateral conferences and other international events).

The Panel will be assisted by a support unit which will provide operational and logistical support in convening meetings as well as substantive support in drafting the reports. The OSCE Secretariat will provide additional operational and logistical support, as needed. The OSCE network of think tanks and academic institutions should be engaged as a contributor for research- and input-papers.

The Panel will address in parallel the different issues outlined above, irrespective of the more specific focus of the Interim Report.

Timeframe

- Presentation of the Panel and constitutive meeting (January/February 2015)
- Interim Report (June 2015)
- Final Report (November/December 2015): presentation at the Ministerial Council in Belgrade
- Follow-up (2016)
- Further outreach events at multilateral conferences;
- Presentation of the report at, inter alia, WEF, Munich Security Conference, in the margins of UNGA;
- Discussion of the report in the appropriate OSCE fora.

Financing

The Panel will be financed through voluntary contributions.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Sieben (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)

Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU)

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)

Mitteeuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Shanghaier 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

EAWU: www.eaeunion.org

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.cefta.int

ZEI: www.ceinet.org

BSEC: www.bsec-organization.org

NAFTA: www.naftanow.org

SOZ: www.sectesco.org

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

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: 3.029.278 (OSZE-Rang: 41)⁴

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 4.619

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (OSZE-Rang: 27)⁵

Streitkräfte (aktive): 8.000 (OSZE-Rang: 43)⁶

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland, 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: 85.580 (53)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 42.806⁷

BIP-Wachstum: -0,1 Prozent⁸

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)

Bevölkerung: 3.056.382 (40)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.620

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (12)

Streitkräfte (aktive): 44.800 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), EAWU, OVKS, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Von 57 Ländern.

3 Von 57 Ländern.

4 Von 57 Ländern.

5 Von 49 Ländern.

6 Von 49 Ländern.

7 2013.

8 2013.

4. Aserbaidshon

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 86.600 km² (28)

Bevölkerung: 9.780.780 (22)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 7.884

BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (25)

Streitkräfte (aktive): 66.950 (13)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC, SOZ-Dialogpartner.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)

Fläche: 207.600 km² (20)

Bevölkerung: 9.589.689 (23)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 8.040

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (31)

Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), EAWU, OVKS, ZEI (1996), SOZ-Beobachter.

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)

Fläche: 30.528 km² (44)

Bevölkerung: 11.323.973 (16)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 47.517

BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (36)

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: 3.867.055 (38)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 4.805

BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (35)

Streitkräfte (aktive): 10.500 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), SAA (2008), 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: 7.186.893 (27)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 7.713

BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (30)

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: 5.581.503 (30)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 60.634

BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (36)

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: 80.854.408 (3)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 47.627

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (31)

Streitkräfte (aktive): 181.550 (5)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 1.265.420 (47)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 19.720

BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (24)

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: 5.476.922 (31)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 49.541

BIP-Wachstum: -0,1 Prozent (44)

Streitkräfte (aktive): 22.200 (27)

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: 66.553.766 (5)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 42.733

BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (43)

Streitkräfte (aktive): 215.000 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 4.931.226 (35)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.670

BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (5)

Streitkräfte (aktive): 20.650 (31)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, Pfp (1994), EU-Assoziierungsabkommen, BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)

Fläche: 131.957 km² (23)

Bevölkerung: 10.775.643 (18)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 21.683
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 144.950 (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: 64.088.222 (6)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 45.603
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 159.150 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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)⁹
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): 110 (52)¹⁰
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)
Fläche: 70.273 km² (32)
Bevölkerung: 4.892.305 (36)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 53.314
BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 9.350 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, Pfp (1999), EU (1973), Kooperationsrat für Südosteuropa.

9 2014 geschätzt.

10 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, siehe unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 103.000 km² (25)

Bevölkerung: 331.918 (52)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 52.111

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, 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: 61.855.120 (7)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 34.960

BIP-Wachstum: -0,4 Prozent (45)

Streitkräfte (aktive): 176.000 (6)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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)

Bevölkerung: 35.099.836 (11)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 50.271

BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (18)

Streitkräfte (aktive): 66.000 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 18.157.122 (14)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 12.276

BIP-Wachstum: 4,3 Prozent (8)

Streitkräfte (aktive): 39.000 (18)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), EAWU, OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 199.951 km² (21)

Bevölkerung: 5.664.939 (29)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 1.269

BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (10)

Streitkräfte (aktive): 10.900 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), EAWU, OVKS, SOZ.

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 56.594 km² (36)

Bevölkerung: 4.464.844 (37)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 13.507

BIP-Wachstum: -0,4 Prozent (45)

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: 1.986.705 (45)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 16.038

BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (19)

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: 37.624 (54)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 149.160¹¹
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): keine¹²
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen.

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.300 km² (34)
Bevölkerung: 2.884.433 (43)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 16.445
BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 10.950 (37)
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: 570.252 (50)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 110.664¹³
BIP-Wachstum: 2,0 Prozent¹⁴
Streitkräfte (aktive): 900 (51)
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: 413.965 (51)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 22.776¹⁵
BIP-Wachstum: 2,9 Prozent¹⁶
Streitkräfte (aktive): 1.950 (50)

11 2012.

12 1868 wurde das Militär aufgelöst, siehe unter: <https://web.archive.org/web/20140401170303/http://www.liechtenstein.li/index.php?id=60>.

13 2013.

14 2013.

15 2013.

16 2013.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008¹⁷), EU (2004).

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 25.713 km² (47)

Bevölkerung: 2.096.015 (44)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 5.456

BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (9)

Streitkräfte (aktive): 8.000 (43)

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: 3.546.847 (39)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 2.234

BIP-Wachstum: 4,6 Prozent (7)

Streitkräfte (aktive): 5.350 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen, GUS (1991), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 2,00 km² (56)

Bevölkerung: 30.535 (56)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 163.351¹⁸

BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Mongolei

Beitrittsdatum: November 2012

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

17 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, suspendierte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen, siehe unter: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>.

18 2011.

Fläche: 1.564.116 km² (5)
Bevölkerung: 2.992.908 (42)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 4.129
BIP-Wachstum: 7,8 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 10.000 (40)
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: 647.073 (49)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 7.371
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (33)
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: 16.947.904 (15)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 51.590
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 37.400 (19)
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: 5.207.689 (34)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 97.363
BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 25.800 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen, 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: 8.665.550 (24)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 51.127

BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 22.500 (26)

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: 38.562.189 (10)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 14.423

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (12)

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: 10.825.309 (17)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 22.081

BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (38)

Streitkräfte (aktive): 34.600 (20)

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: 21.666.350 (13)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 9.997

BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (29)

Streitkräfte (aktive): 71.400 (12)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004),

EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECF, ZEI (1996), BSEC.

41. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)

Fläche: 17.098.242 km² (1)

Bevölkerung: 142.423.773 (2)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 12.736

BIP-Wachstum: 0,6 Prozent (41)

Streitkräfte (aktive): 771.000 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002)¹⁹, GUS (1991), EAWU, 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: 33.020 (55)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: k.A.

BIP-Wachstum: k.A.

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: 9.801.616 (21)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 58.887

BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (22)

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: 8.121.830 (26)

¹⁹ Im April 2014 suspendierte die NATO die gesamte praktische Zusammenarbeit mit Russland, einschließlich des NATO-Russland-Rates.

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 84.733²⁰

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent²¹

Streitkräfte (aktive): 21.250 (29)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen, Kooperationsrat für Südosteuropa.

45. Serbien

Beitrittsdatum: November 2000²²

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)

Fläche: 77.474 km² (31)

Bevölkerung: 7.176.794 (28)²³

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 6.153

BIP-Wachstum: -1,8 Prozent (47)

Streitkräfte (aktive): 28.150 (23)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1989/2000), BSEC.

46. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)

Fläche: 49.035 km² (38)

Bevölkerung: 5.445.027 (32)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 18.417

BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (19)

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: 1.983.412 (46)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 23.963

BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 7.600 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993),

20 2013.

21 2013.

22 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

23 Diese Angabe nimmt die Bevölkerung des Kosovo aus.

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: 48.146.134 (8)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 30.262

BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (34)

Streitkräfte (aktive): 133.250 (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: 144.100 km² (22)

Bevölkerung: 8.191.958 (25)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 1.114

BIP-Wachstum: 6,7 Prozent (4)

Streitkräfte (aktive): 8.800 (42)

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: 10.644.842 (19)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 19.554

BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (25)

Streitkräfte (aktive): 21.000 (30)

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: 79.414.269 (4)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 10.530

BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (14)

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: 5.231.422 (33)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 9.032
BIP-Wachstum: 10,3 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 22.000 (28)
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)²⁴
Bevölkerung: 44.429.471 (9)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.082
BIP-Wachstum: -6,8 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 121.500 (10)²⁵
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), EU-Assoziierungsabkommen²⁶, GUS (1991), ZEI (1996), BSEC.

54. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (26)
Bevölkerung: 9.897.541 (20)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 13.903
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 26.500 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990),

24 Die ukrainische Regierung hat seit März 2014 keine Kontrolle mehr über die Krim und seit April/Mai 2014 keine Kontrolle mehr über die von Rebellen kontrollierten Gebiete.

25 Ohne Berücksichtigung der unklaren Situation aufgrund des aktuellen Konflikts.

26 Das Europäische Parlament und die ukrainische *Werchowna Rada* haben das Assoziierungsabkommen gleichzeitig am 16. September 2014 ratifiziert. Es findet vorläufig Anwendung, bis alle EU-Mitgliedstaaten es ratifiziert haben. In den Niederlanden wird am 6. April 2016 ein nicht bindendes Referendum mit lediglich aufschiebender Wirkung durchgeführt. Auf der Grundlage eines Übereinkommens zwischen Russland und der Ukraine wurde die Anwendung des Abschnitts über den Handel bis zum 31. Dezember 2015 ausgesetzt.

NATO (1999), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

55. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)

Fläche: 9.833.517 km² (3)

Bevölkerung: 321.368.864 (1)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 54.629

BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (19)

Streitkräfte (aktive): 1.433.150 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 29.199.942 (12)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 2.038

BIP-Wachstum: 8,1 Prozent (2)

Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)

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)²⁷

Bevölkerung: 1.189.197 (48)²⁸

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 27.194

BIP-Wachstum: -2,3 Prozent (48)

Streitkräfte (aktive): 12.000 (36)²⁹

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004).

27 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².

28 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

29 Türkischer Teil: 3.500.

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/fields/print_2147.html

Bevölkerung:

(Schätzungen für Juli 2015) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/print_2119.html

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar:

(soweit nicht anders angegeben Angaben für 2014)
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries>

BIP-Wachstum:

(soweit nicht anders angegeben Angaben für 2014)
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries>

Streitkräfte (aktive):

International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2015, London 2015

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2014/2015

2014

- 23.-24. Juli Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR): Schulung zum Thema Hassverbrechen für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden – Ausbildung der Ausbilder, Warschau
- 10.-12. September OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA): Schluss-sitzung des 22. OSZE-Wirtschafts- und Umweltfo-rums zum Thema „Umweltherausforderungen im Hin-blick auf die Förderung von Kooperation und Sicher-heit im OSZE-Raum“, Prag
- 16.-17. Septem-ber OSZE/UNODC unter der Schirmherrschaft der Regie-rung von Malta und mit Unterstützung von Liechten-stein, Spanien und der Schweiz: Workshop über die Verhütung von und Reaktion auf Entführungen und Geiselnahmen durch terroristische Gruppen, Valletta
18. September OSZE-Sekretariat/Italienische EU-Präsidentschaft/ OSZE-Vorsitz/Italienisches Außenministerium/Insti-tute of International Affairs of Rome: Workshop „To-wards Helsinki +40: The OSCE, the Global Mediter-ranean and the Future of Co-operative Security“, Rom
19. September OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Zweites Exper-terntreffen über „*Open Journalism*“, Wien
22. September - 3. Oktober BDIMR: Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2014, Warschau
- 25.-26. Septem-ber Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE: Ers-tes Seminar zum Helsinki+40-Projekt der OSZE-PV zum Thema „Der Helsinki+40-Prozess: Aussichten für eine Stärkung der OSZE“, Moskau
26. September OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Drittes Treffen mit Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
1. Oktober OSZE, Abteilung Kommunikation und Medienbezie-hungen/Graduate Institute Geneva: Die OSZE und die Sicherheit in einer neuen Welt, Genf
2. Oktober Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minder-heiten (HKNM): Die in Kirgisistan ansässige NGO Spravedlivost erhält den Max van der Stoel Award 2014, Den Haag

3. Oktober	Herbsttagung der OSZE-PV: „Neue Herausforderungen für die Sicherheit: Die Rolle der Parlamente“, Genf
7.-27. Oktober	OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine: Die OSZE unterstützt Wähleraufklärungskampagne im Vorfeld der vorgezogenen Parlamentswahlen, Ukraine
10. Oktober	OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ)/Group of Friends on Mediation and Crisis Management Initiative (CMI): Hochrangige Konferenz zur Mediation im OSZE-Gebiet, Wien
21.-22. Oktober	OSZE-Sekretariat, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD)/Global Counterterrorism Forum: Workshop „Advancing Women’s Roles in Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism“, Wien
27.-28. Oktober	OSZE-Sekretariat: Mittelmeerkonferenz über den illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen und die Terrorismusbekämpfung in der Mittelmeerregion, Neum
30.-31. Oktober	BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension: Menschenrechte und Grundfreiheiten in Wirtschaftskrisen, Wien
3. November	OSZE, Abteilung Kommunikation und Medienbeziehungen: OSZE-Café „Democracy Rising“, Straßburg
4. November	Büro der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: Konferenz über „Ethische Fragen bei der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels“, Wien
7. November	OSZE-Vorsitz/TNTD: Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) der OSZE zur Verminderung der Risiken bei der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien: Förderung der Implementierung, Unterstützung von Verhandlungen, Wien
10.-11. November	OSZE-Medienbeauftragte: 11. OSZE-Südkaucasus-Medienkonferenz: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Digitalzeitalter, Tiflis
12.-13. November	Auswärtiges Amt/OSZE-Vorsitz/BDIMR: 10. Jahrestag der Berliner OSZE-Konferenz gegen Antisemitismus: Hochrangige Festveranstaltung und Forum für die Zivilgesellschaft, Berlin
13.-14. November	BDIMR: Zweites OSZE/BDIMR-Jugendforum 2014, Warschau

18. November OSZE-PV: Zweites Seminar zum Helsinki+40-Projekt der OSZE-PV zum Thema „Der Helsinki+40-Prozess: Implikationen für die transatlantischen Beziehungen“, Washington, D.C.
- 4.-5. Dezember OSZE-Vorsitz: 21. Treffen des OSZE-Ministerrats, Basel
11. Dezember OSZE-Medienbeauftragte: Viertes Treffen mit Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
18. Dezember OSZE-Medienbeauftragte: Diskussion über das Recht auf freie Meinungsäußerung für Toleranz und Nichtdiskriminierung, Wien

2015

1. Januar Serbien übernimmt den OSZE-Vorsitz von der Schweiz; Serbiens Außenminister Ivica Dačić wird Amtierender Vorsitzender der OSZE
- 26.-27. Januar OSZE-Vorsitz/OCEEA: 1. Vorbereitungstreffen des 23. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums zum Thema „Wasser-Governance im OSZE-Gebiet – Erhöhung von Sicherheit und Stabilität durch Kooperation“, Wien
- 18.-20. Februar Wintertagung der OSZE-PV, Wien
25. Februar OSZE-Medienbeauftragte: Fünftes Treffen mit Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
27. Februar OSZE: Nach Paris – Die Medienfreiheit und die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, Wien
- 9.-10. März BDIMR: Regionaler Runder Tisch zur Lösung von Konflikten bei Wahlen in Osteuropa und im Südkaukasus; Zugang zur Justiz und wirksamer Rechtsschutz, Warschau
11. März OSZE-PV: Drittes Seminar zum Helsinki+40-Projekt der OSZE-PV zum Thema „Die Rolle der OSZE bei der (Re-)Konsolidierung der europäischen Sicherheit“, Stockholm
17. März OSZE-Generalsekretär/Wilson Centre: Security Days: Aktuelle Herausforderungen für die euroatlantische Sicherheit – Strategien für die Zusammenarbeit und gemeinsame Lösungen, Washington, D.C.

- 16.-17. April OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension: Das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit unter besonderer Berücksichtigung der Vereinigungsfreiheit, Wien
21. April CTBTO/IAEO/OSZE/UNIDO/UNODC: Hochrangige Podiumsdiskussion zum Thema „The Use of Evaluation in Evidence-Based Policy Making ,Accountability and Learning: the Need for Results and Impact“, Wien
21. April OSZE-KVZ/OSZE-Vorsitz/OSZE-Mission in Serbien: OSZE-weite Konferenz über Sicherheitssektorgovernance und -reform, Belgrad
23. April OSZE-Medienbeauftragte: Sechstes Treffen mit Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
27. April OSZE-PV: Viertes Seminar zum Helsinki+40-Projekt der OSZE-PV zum Thema „Die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE – Herausforderungen in Krisensituationen“, Kopenhagen
- 29.-30. April OSZE/Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict/International Institute for Democracy and Electoral Assistance/United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies/Organisation Amerikanischer Staaten: Die Stärkung der Zusammenarbeit für Frieden und Sicherheit auf dem Weg zu Demokratie und Entwicklung, Wien
6. Mai OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK): Sicherheitsdialog über „Konventionelle Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM): Stand und Perspektiven“, Wien
- 11.-13. Mai OSZE-Vorsitz/OCEEA: 2. Vorbereitungstreffen des 23. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums, Belgrad
13. Mai European Council on Foreign Relations/Institute of International Affairs (IAI) in Zusammenarbeit mit der OSZE und der Compagnia di San Paolo: Workshop „Ein multilateraler Ansatz für regierungsfreie Räume: Libyen und darüber hinaus“, London
18. Mai BDIMR: Konferenz zur Verstärkung der Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung von Intoleranz gegenüber und Diskriminierung von Christen mit dem Schwerpunkt Hassdelikte, Ausgrenzung, Marginalisierung und Entrechtung, Wien

27.-28. Mai	OSZE-PV: Fünftes Seminar zum Helsinki+40-Projekt der OSZE-PV zum Thema „Bekräftigung der Stärken, Vergegenwärtigung der Aussichten“, Belgrad
28.-29. Mai	OSZE-OCEEA/EBWE/UNCITRAL: Regionalseminar zur Stärkung der Vorschriften für öffentliche Beschaffungen, Wien
28. Mai	OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement: Afghanistan – Zentralasiatische Perspektiven regionaler Sicherheit, Duschanbe
1.-2. Juni	Asienkonferenz der OSZE 2015, Seoul
1.-3. Juni	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Seminar der menschlichen Dimension zur Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte im OSZE-Gebiet, Warschau
8.-10. Juni	Republik Belarus (Vorsitz): Dritte Überprüfungs-konferenz des Vertragsüber den Offenen Himmel, Wien
11.-12. Juni	OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof/OSZE-Sekretariat: Schiedsgerichtsbarkeit in der globalisierten Welt von heute, Wien
23.-25. Juni	OSZE: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
25. Juni	OSZE-Medienbeauftragte: Twitter-Chat über digitale Bedrohungen und Online-Missbrauch von Journalistinnen, Wien
30. Juni – 1. Juli	OSZE-Vorsitz/TNTD/Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU): Expertenkonferenz zur Terrorismusbekämpfung zum Thema „Bekämpfung der Anstiftung und der Rekrutierung ausländischer terroristischer Kämpfer“, Wien
2.-3. Juli	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zweites Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Religions- und Glaubensfreiheit – Förderung von gegenseitigem Respekt und gegenseitigem Verständnis“, Wien
5. Juli	OSZE-PV: Ergebnisse des Helsinki+40-Projekts der OSZE-PV, Helsinki
5.-9. Juli	OSZE-PV: 24. Jahrestagung, Helsinki
6.-7. Juli	Büro der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: 15. Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel zum Thema „Gefährdete Menschen: Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“, Wien
10. Juli	OSZE-Vorsitz: Hochrangiges informelles OSZE-Treffen in Helsinki

Literaturauswahl zur OSZE 2014/2015

Dokumente

- Center for Democracy and Human Rights/OSCE, Mission to Montenegro, Social Status of Journalists in Montenegro. Report, Podgorica 2014.*
- New-Med Research Network, Towards „Helsinki +40“: The OSCE, the Global Mediterranean, and the Future of Cooperative Security, [Rom] 2014, PC.DEL/1227/14/Corr.1.*
- ODIHR, Analysis of the Reporting on Human Rights of Armed Forces Personnel under the 2014 Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Warschau 2014.*
- ODIHR, Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia, Warschau 2014.*
- ODIHR, The Death Penalty in the OSCE Area. Background Paper 2014, Warschau 2014.*
- ODIHR, Handbook on Promoting Women’s Participation in Political Parties, Warschau 2014.*
- ODIHR, Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms. A Practical Guide, Warschau 2014.*
- ODIHR, 2014 Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 22 September - 3 October 2014, Warschau 2014.*
- ODIHR, Opinion on Draft Amendments to some Legislative Acts of Ukraine Concerning Transparency of Financing of Political Parties and Election Campaigns, Warschau 2014.*
- ODIHR, Opinion on the Draft Federal Law of Austria Amending the Law on the Recognition of Adherents to Islam as a Religious Society, Warschau 2014.*
- ODIHR, Opinion on the Draft Law of the Kyrgyz Republic on Safeguarding and Protection from Domestic Violence, Warschau 2104.*
- ODIHR, Opinion on the Draft Law of Ukraine on Police and Police Activities, Warschau 2014.*
- ODIHR, Opinion on the Law on the Bureau on Prevention and Combating of Corruption of Latvia, Warschau 2014.*
- ODIHR, Opinion on the Draft Criminal Procedure Code of the Kyrgyz Republic, Warschau 2015.*
- ODIHR, Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT), Programme Description, Warschau 2014.*

ODIHR, Report. Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2013 - July 2014), Warschau 2014.

ODIHR, Trial Monitoring Report Georgia, Warschau 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities, Warschau 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Act to regulate the Formation, the Inner Structures, Functioning and Financing of Political Parties and their Participations in Elections of Malta, Adopted by the Venice Commission at Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), Straßburg 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, Adopted by the Venice Commission at Its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), Straßburg 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Financing of Political Activities of Serbia, Adopted by the Venice Commission at Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), Straßburg 2014.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law „On Introduction of Changes and Amendments to the Constitution“ of the Kyrgyz Republic, Adopted by the Venice Commission at Its 103rd Plenary Session (Venice, 19-20 June 2015), Straßburg 2015.

ODIHR/HCNM, Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes, Warschau 2014.

ODIHR/International Association of Prosecutors, Prosecuting Hate Crimes. A Practical Guide, Warschau 2014.

OSCE/Chairman-in-Office/ODIHR, Gender Equality Review Conference Report. Outcomes & Proceedings, Wien 2014.

OSCE, Forum for Security Co-operation, The Continuing Implementation of the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons. FSC Chairperson’s Progress Report to the Twenty-First Meeting of the Ministerial Council, Basel 2014, MC.GAL/2/14.

OSCE, Forum for Security Co-operation, The Continuing Implementation of the OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition. FSC Chairperson’s Progress Report to the Twenty-First Meeting of the Ministerial Council, Basel 2014, MC.GAL/2/14.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts in the Field of Arms Control Agreements and Confidence- and Security-Building Measures. FSC Chairperson’s Progress Report to the Twenty-First Meeting of the Ministerial Council, Basel 2014, MC.GAL/2/14.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts to Improve Further the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of

- Security. FSC Chairperson's Progress Report to the Twenty-First Meeting of the Ministerial Council, Basel 2014, MC.GAL/2/14.
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, Efforts to Support Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) in the OSCE Region. FSC Chairperson's Progress Report to the Twenty-First Meeting of the Ministerial Council, Basel 2014, MC.GAL/2/14.
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, Efforts to Support Implementation of United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) in the OSCE Region. FSC Chairperson's Progress Report to the Twenty-First Meeting of the Ministerial Council, Basel 2014, MC.GAL/2/14.
- OSCE, High Commissioner on National Minorities/Netherlands, Ministry of Foreign Affairs*, The Max van der Stoep Award 2014 Programme and 2011 Commemoration, Den Haag 2014.
- OSCE, Ministerial Council*, Report to the Ministerial Council on Strengthening the Legal Framework of the OSCE in 2014, Basel 2014, MC.GAL/5/14/Corr.1.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Freedom of Media and Safety of Journalists in Kosovo, [Priština] 2014.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Review of Illegal re-Occupation Cases in Kosovo, [Priština] 2015.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Special Transportation for Communities in Kosovo. Policy Brief, [Priština] 2015.
- 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“, Prague, 10-12 September 2014, Consolidated Summary, Wien 2014, EEF.GAL/21/14.
- 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 Co-operation and Security in the OSCE Area“, Compilation of Consolidated Summaries, Wien 2014.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 23rd Economic and Environmental Forum „Water Governance in the OSCE Area – Increasing Security and Stability through Co-operation“. First Preparatory Meeting, Vienna, 26-27 January 2015, Consolidated Summary, Wien 2015, EEF.GAL/7/15/Rev.1.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 23rd Economic and Environmental Forum „Water Governance in the OSCE Area – Increasing Security and Stability through Co-operation“. Second Preparatory Meeting, Belgrade, 11-13 May 2015, Consolidated Summary, Wien 2015, EEF.GAL/13/15.

- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2014 OSCE-Japan Conference, Sharing Experiences and Lessons Learned between the OSCE and Asian Partners for Co-operation in Order to Create a Safer, more Interconnected and Fairer World in the Face of Emerging Challenges, Tokyo, Japan, 16-17 June 2014, Consolidated Summary, [Wien] 2014, SEC.GAL//162/14.*
- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2014 OSCE Mediterranean Conference, Illicit Trafficking in Small Arms and Light Weapons and Fight against Terrorism in the Mediterranean Region, Neum, Bosnia and Herzegovina, 27-28 October 2014, Wien 2014, SEC.GAL/194/14.*
- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation. A Compilation of Relevant Documents and Information, Wien 2014.*
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Ending Exploitation. Ensuring that Business do not Contribute to Trafficking in Human Beings: Duties of States and the Private Sector, Wien 2014.*
- OSCE, Parliamentary Assembly, International Secretariat/OSCE, Secretariat, Legal Services, Helsinki +40 Project. Food-for-Thought Paper: The OSCE's Lack of an Agreed Legal Status – Challenges in Crisis Situations, Kopenhagen 2015.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2014, Prag 2015.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases, 2015/1, January - June, Prag 2015.*
- OSCE, Presence in Albania, The Electoral Code of the Republic of Albania, Tirana 2015.*
- OSCE, Secretariat, Annual Report 2014, Wien 2015.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2014, SEC.GAL/139/14.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2015, SEC.GAL/28/15.*
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2013, Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001, Wien 2014, SEC.DOC/1/14.*
- 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 October 2014, Wien 2014, SEC.GAL/177/14.*

- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Anti-Terrorism Reference, Updated February 2015, Wien 2015.*
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments, Updated February 2015, Wien 2015.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Gender Dimension of SMM's Monitoring: One Year of Progress, [Kiew] 2015, SEC.FR/514/15.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Internal Displacement in Ukraine, [Kiew] 2014, SEC.FR/473/14.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Civil Society and the Crisis in Ukraine, [Kiew] 2015, SEC.FR/125/15.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Freedom of Movement across the Administrative Boundary Line with Crimea, [Kiew] 2015, SEC.FR/511/15.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: The Impact of the Crisis in Ukraine on Its Western Regions, [Kiew] 2015, SCE.FR/261/15/Corr.1.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Protection of Civilians and their Freedom of Movement in the Donetsk and Luhansk Regions, [Kiew] 2015.*
- OSCE/The Danish Centre for Information on Gender, Equality and Diversity, Creating Mentor Networks in the OSCE Region: A Practical Roadmap, Wien 2014.*
- Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, [s. 1.] 2015.*
- Russian Federation, Ministry of Foreign Affairs, Neo-Nazism – A Dangerous Threat to Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Moskau 2015, SEC.DEL/279/15.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Combating Corruption in the OSCE Region: The Link between Security and Good Governance, November 19, 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: Serbia's Leadership of the OSCE, February 25, 2015, [Washington] 2015, Unofficial Transcript.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki*

Commission), Hearing: „Wanted: Foreign Fighters – The Escalating Threat of ISIL in Central Asia“, June 10, 2015 [Washington] 2015, Unofficial Transcript.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: A Century of Denial: the Armenian Genocide and the Ongoing Quest for Justice, April 23, 2015 [Washington] 2015, Unofficial Transcript.

Monographien und Sammelbände

Åkermark, Sia Spiliopoulou/Arie Bloed/Ilze Brand Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/ John Packer/Francesco Palermo/Petra Rother/Markku Suksi/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 11, 2012, Leiden 2014.

Annen, Niels, Russia: Dealing with an Awkward Partner, Berlin 2015.

Bajramspahić, Dina, Internal Control of Police – Comparative Models, Podgorica 2015.

Benedek, Wolfgang/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettemann/Benjamin Kneihns/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, Antwerpen 2015.

Bergman, Klas, The Helsinki Final Act: From Dissidents to Election Observation, Policy Brief, Washington, DC 2014.

Bjorvatn, Torbjørn, The OSCE's Economic and Environmental Dimension: Enhancing Relevance and Impact, Nordem Thematic Paper Series, Oslo [2014].

Boonstra, Jos, The South Caucasus Concert: Each Playing Its Own Tune, Fridtjof Nansen Working Paper 128, Madrid 2015.

Centre for OSCE Research (Hrsg.), Annual Report 2014, Hamburg 2014.

Chauduri, Prasenjit/Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. A Commemorative Study on the History, Development, Achievements and Outreach of the OSCE Key Document for Politico-Military Norms and Principles on Armed and Security Forces, [Bern] 2014.

Conciliation Resources (Hrsg.), Securing an Armenian-Azerbaijani Agreement, the Roles of International and Local Security Providers, London 2015.

Cutajar, JosAnn, Women and Political Participation in Malta, Warschau 2014.

DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus. Ukraine and European Security: Prospects for the Future, 10–11 October 2014, Kruzel Hall, WMO, Geneva, Genf 2015.

- Deep Cuts Commission (Hrsg.)*, Strengthening Stability in Turbulent Times, Second Report of the Deep Cuts Commission, Hamburg 2015.
- Galbert, Simond, de*, A Year of Sanctions against Russia – Now What? A European Assessment of the Outcome and Future of Russia Sanctions, Washington 2015.
- Hanelt, Christian-Peter/Christian Koch*, A Gulf Conference for Security and Cooperation Could Bring Peace and Greater Security to the Middle East, Genf 2015.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Eastern Ukraine: A Dangerous Winter, Europe Report 235, Brüssel 2014.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Stress Tests for Kazakhstan, Europe and Central Asia Briefing 74, Bishkek 2015.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, The Ukraine Crisis: Risks of Renewed Military Conflict after Minsk II, Europe Briefing 73, Kiew 2015.
- Majda Halilović/Heather Huhtanen*, Gender and the Judiciary: The Implications of Gender within the Judiciary of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 2014.
- Norwegian Centre for Human Rights (Hrsg.)*, Nordem Annual Report 2014, Oslo 2015.
- Nünlist, Christian/David Svarin (Hrsg.)*, Overcoming the East-West Divide. Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis, Zürich 2014.
- Nünlist, Christian/Oliver Thränert*, Putins Russland und Europäische Sicherheit, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 172, Zürich 2015.
- Peter, Matthias*, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975 - 1983. Die Umkehrung der Diplomatie, Berlin 2015.
- Rupérez, Javier*, The Helsinki Final Act: Is There Life After 40?, Policy Brief, Washington, DC 2014.
- Sletzinger, Martin*, The Lasting Impact of the Helsinki Process, Policy Brief, Washington, DC 2014.
- Steglich, Peter*, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Die Rolle der OSZE gestern, heute und morgen, Berlin 2014.
- Sully, Melanie/Miroslava Beham/Hanna Sands (Hrsg.)*, OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325, Wien 2014.
- Tiilikainen, Teija/Eeva Innola/Ian Anthony/Pal Dunay/Frank Evers/Laurent Goetschel/Heinz Gärtner/Volker Jacoby/Grazvydas Jasutis/Kari Möttölä/Christian Nünlist/Konstantin Poudin/Philip Remler/Hans-Joachim Schmidt/Barend ter Haar/Marcin Terlikowski/Oleksandr Tytarchuk/Monika Wohlfeld/Andrei Zagorski/Wolfgang Zellner*, Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE. Contribution of the OSCE

- Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons, Helsinki 2015.
- Wittkowsky, Andreas*, Das Minsk-Paket und die Rolle der OSZE: Waffenstillstand, Waffenabzug und politischer Prozess, ZIF kompakt, Berlin 2015.
- Zellner, Wolfgang (Hrsg.)*, Conventional Arms Control in Europe: New Approaches in Challenging Times, International Workshop, 23-24 April 2015, Berlin, CORE Working Paper 26, Hamburg 2015.
- Zellner, Wolfgang/Frank Evers/Gerald Aherne/Ian Anthony/Jos Boonstra/Pál Dunay/Arjan Dyrmishi/Azad Garibov/Salpi H. Ghazarian/Tobias von Gienanth/Samuel Goda/Volker Jacoby/Kornely Kakachia/Hakan Karaaslan/Marko Milosevic/Kari Möttölä/Maria Radziejowska/Sergey Rastoltsev/Philip Remler/Raimonds Rublovskis/Nicolás Salmerón/Barend ter Haar/Oleksandr Tytarchuk/Maria Usacheva*, The Future of OSCE Field Operations (Options), Hamburg 2014.
- Živković, Ljiljana/Aleksandar Đorđević*, General Characteristics of Substandard Roma Settlements in Serbia and a Proposal for Further Development Initiatives for the Improvement of the Living Conditions of the Roma Community, Belgrad 2015.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- Adamski, Lukasz*, Beobachtung der Beobachter. Die OSZE und Russlands Aggression gegen die Ukraine, in: Osteuropa 2015/1-2, S. 43-55.
- Aebi, Andreas*, Role and Opportunities of Parliamentarians in the Implementation of the Code, in: Prasenjit Chaudhuri /Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 93-102.
- Anthony, Ian*, European Debates and Discussions on Conventional Arms Control, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2014, Oxford 2014, S. 437-441.
- Anthony, Ian*, The application of European Confidence-Building Measures and Confidence- and Security-Building Measures in Ukraine, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2015, Oxford 2015, S. 68-74.
- Anthony, Ian*, Confidence- and Security-Building Measures in Europe, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2015, Oxford 2015, S. 606-612.
- Anthony, Ian*, The European Security Order under Strain, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2015, Oxford 2015, S. 235-243.

- Anthony, Ian*, The Ukraine Crisis: From Popular Protest to Major Conflict, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2015, Oxford 2015, S. 57-67.
- Arx, Pierre von*, Die OSZE im Kampf gegen Terrorismus, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 5/2015, S. 22-23.
- Barnett, Doris*, „Die OSZE kann schneller und wirksamer reagieren!“. Ein Gespräch mit Doris Barnett, MdB und Mitglied der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, in: WeltTrends 106-107/2015, S. 50-54.
- Björkdahl, Annika/Ivan Gusic*, ‚Global‘ Norms and ‚Local‘ Agency, Frictional Peacebuilding in Kosovo, in: Journal of International Relations and Development 3/2015, S. 265-287.
- Bloed, Arie*, OSCE Chronicle, OSCE Revitalized by the Ukraine Crisis, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 145-151.
- Bloed, Arie*, OSCE Principles: Which Principles?, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 210-220.
- Bloed, Arie*, Ukraine Crisis: International Law Seriously Undermined, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 1-3.
- Bakker, Edwin/Christoph Paulussen/Eva Entenmann*, Returning Jihadist Foreign Fighters, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 11-32.
- Bokonbaeva, Janyl*, OSCE Engagement in the Conflict Circle in Kyrgyzstan, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 33-45.
- Bredow, Wilfried von*, Die Charta von Paris: Verpasste Chance für die Zukunft gesamteuropäischer Sicherheit?, in S+F, Sicherheit und Frieden 2/2015, S. 108-109.
- Chaudhuri, Prasenjit*, OSCE Partners for Co-operation. Outreach and Awareness Raising on Core Values and Principles of the Code, in: Prasenjit Chaudhuri/Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 119-128.
- Dačić, Ivica*, Address at the OSCE Permanent Council, 15 January 2015, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2015, S.19-24.
- Douhan, Alena F.*, International Organizations and Settlement of the Conflict in Ukraine, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1/2015, S. 195-214.
- Dunay, Pál*, The OSCE in the East: The Lesser Evil, in: Christian Nünlist/David Svarin (Hrsg.), Overcoming the East-West Divide. Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis, Zürich 2014, S. 17-22.
- Dunay, Pál*, Chances of Conventional Arms Control in Europe in Light of Current Developments, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Conventional Arms Control in Europe, Hamburg 2015, S. 18-25.
- Eischer, Anton/Detlef Hempel/Hans Lüber*, Improving the Code without Opening Pandora’s Box. The Role of the Like-Minded Participating

- States in the FSC – Recalling the Evolutionary Milestones and Negotiations, Step by Step Development, Review Process, Special FSC Meetings, in: Prasenjit Chauduri/Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 113-117.
- Erler, Gernot*, Keynote Speech, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Conventional Arms Control in Europe, Hamburg 2015, S. 13-16.
- Ernst, Andreas*, OSZE-Präsidium Serbiens: Neutral zwischen Hammer und Amboss, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 6/2015, S. 14-15.
- Evers, Frank*, Nach dem Helsinki+40-Prozess: Neue Erwartungen an die OSZE?, in: S+F, Sicherheit und Frieden 2/2015, S. 109-111.
- Galbreath, David J./Aynur Seidyusif*, Organization for Security and Cooperation in Europe, in: James Sperling (Hrsg.), Handbook of Governance and Security, Cheltenham 2014, S. 656-670.
- Galotti, Mark*, Defrosting Conflict, how Eurasian Issues Will Effect the OSCE, in: Jane's Intelligence Review 11/2014, S. 36-39.
- Gareis, Sven*, OSZE – stille Kraft im Hintergrund, in: Informationen zur politischen Bildung 2/2015, S. 68-69.
- Gawrich, Andrea*, Emerging from the Shadows – the Ukrainian-Russian Crisis and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture, in: Friedens-Warte 1-2/2014, S. 59-80.
- Grätz, Jonas*, European Security Architecture: The New Relevance of Trade and Security, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus: Ukraine and European Security, Genf 2015, S. 72-95.
- Grass, Fabian*, The OSCE Secretariat's Support to the Implementation of the Code of Conduct, in: Prasenjit Chauduri /Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 35-47.
- Greminger, Thomas*, The 2014 Ukraine Crisis: Curse and Opportunity for the Swiss Chairmanship, in: Christian Nünlist/David Svarin (Hrsg.), Overcoming the East-West Divide. Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis, Zürich 2014, S. 11-12.
- Gyarmati, Istvan*, European Security Architecture, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus: Ukraine and European Security, Genf 2015, S. 60-70.
- Hänggi, Heiner*, The Code of Conduct and Security Sector Reform, in: Prasenjit Chauduri /Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 77-92.
- Hopmann, P. Terrence*, Democratization, Great Power Cooperation, and International Organizations: The OSCE and the Democratic Peace, in:

- Heinz Gärtner/Jan Willem Honig/Hakan Akbulut (Hrsg.), *Democracy, Peace, and Security*, Lanham, MD 2015, S. 81-102.
- Humrich, Christoph*, Sicherheitspolitik im Arktischen Rat? Lieber nicht!, in: S + F, *Sicherheit und Frieden* 3/2015, S. 143-147.
- İldem, Tacan*, Conventional Arms Control in Europe – A Turkish View, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), *Conventional Arms Control in Europe*, Hamburg 2015, S. 26-28.
- Kakachia, Kornely*, Conventional Arms Control in the South Caucasus, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), *Conventional Arms Control in Europe*, Hamburg 2015, S. 40-42.
- Kantola, Timo*, Possible New Negotiations on Conventional Arms Control – A Finnish View, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), *Conventional Arms Control in Europe*, Hamburg 2015, S. 29-30.
- Kemp, Walter/Leopold Schmertzling*, Threats and Challenges to the OSCE Area, in: *Security and Human Rights* 2/2014, S. 242-258.
- Kreikemeyer, Anna*, National Sovereignty and Eurasian Regionalism: Defensive Answers on Transnational Threats in Central Asia, in: Michael Brzoska (Hrsg.), *Transnational Risks of Violence as a Challenge to European Peace and Security Policy*, Baden-Baden 2014, S. 170-183.
- Kropatcheva, Elena*, The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis, in: *Journal of Contemporary European Studies* 1/2015, S. 6-24.
- Kubiczek, Wolfgang*, 40 Jahre Schlussakte von Helsinki. Eine wechselvolle Geschichte der europäischen Sicherheit, in: *WeltTrends* 106-107/2015, S. 32-38.
- Kühn, Ulrich*, Deter and Engage: Making the Case for Harmel 2.0 as NATO's New Strategy, in: *New Perspectives* 1/2015, S. 127.157.
- Kühn, Ulrich*, Die drei Krisen kooperativer Sicherheit in Europa, in: *WeltTrends* 106-107/2015, S. 44-49.
- Kulesa, Lukasz*, The Role of Arms Control in Future European Security, in: *Security and Human Rights* 2/2014, S. 221-234.
- Kuznetsov, Alexei*, Reconsidering the Greater Europe Concept in the Context of the Ukrainian Crisis, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 1/2015, S. 1-9.
- Lambert, Alexandre*, The Starting Point of the Code. From Negotiation to Adoption, in: Prasenjit Chauduri /Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), *20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, [Bern] 2014, S. 21-34.
- Law, David*, The Information Exchange on the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: A Key Tool for Implementation an Overview of Reporting Results for 2011–2013, in: Prasenjit Chauduri/Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), *20 Years of*

- OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 49-58.
- Liechtenstein, Stephanie*, The OSCE Special Monitoring Mission has become the Eyes and Ears of the International Community on the Ground in Ukraine, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 5-10.
- Lenze, Sebastian/Edwin Bakker*, President Obama's 'Dirty Hands', in: Security and Human Rights 1/2014, S. 46-68.
- Lutterbeck, Derek/Monika Wohlfeld*, The Code of Conduct in the Mediterranean Region. Building Confidence – Promoting Regional Stability – Mediterranean Partner Outreach, in: Prasenjit Chauduri/Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 103-112.
- Marciacq, Florent*, Building European Security in the Western Balkans – the Diffusion of European Norms in the Context of Inter-Organisational Interactions, in: Journal of International Relations and Development 3/2015, S. 337-360.
- Marsal, Stéphanie/Jennifer Croft*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: January 2012 to December 2012, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brand Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/ John Packer/Francesco Palermo/Petra Rother/Markku Suksi/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 11, 2012, Leiden 2014, S. 251-262.
- Marrinan Quinn, Paulyn*, The OSCE Code of Conduct: A Buttress and Support in Raising Awareness of the Obligations to Protect the Human Rights of Armed Forces Personnel, in: Prasenjit Chauduri /Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 65-76.
- Mehmedbegović Dreilich, Naida*, The OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions: A Short Presentation, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 271-272.
- Meyer, Berthold*, Die Schlussakte von Helsinki: Historisches Dokument mit aktueller Relevanz?, in: S+F, Sicherheit und Frieden 2/2015, S. 106-107.
- Möttölä, Kari*, The OSCE at 40: Looking at the Abyss of a Fault-line, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 161-167.
- Morel, Pierre*, Ukraine and European Security: Mediation, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus: Ukraine and European Security, Genf 2015, S. 51-58.
- Müller, Harald*, Konturen einer neuen europäischen Friedensordnung, in: Zeitschrift für Politik 3/2015, S. 306-322.
- Mützenich, Rolf*, Die OSZE – was kann der deutsche Vorsitz leisten?, in: WeltTrends 109/2015, S. 70-71.

- Mukhametshin, Farit*, Ethnic Minority Integration Strategy: What's in the Offing for Russian Speakers in Moldova, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 4/2015, S. 210-219.
- Neukirch, Claus*, Crisis Management and Arms Control – the Implementation of the Minsk Agreements, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), *Conventional Arms Control in Europe*, Hamburg 2015, S. 51-53.
- Niculescu, George Vlad*, Sailing the South Caucasus through Troubled Waters towards Regional Integration, in: *Connections* 2/2015, S. 65-75.
- Nowak, Manfred*, Torture, Enforced Disappearances and Extrajudicial Killings in the OSCE Region, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneih/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2015*, Antwerpen 2015, S. 423-434.
- Nünlist, Christian*, Helsinki+40 in the Historical Context, in: *Security and Human Rights* 2/2014, S. 198-209.
- Nünlist, Christian*, The West and Russia: Speaking with One Voice?, in: Christian Nünlist/David Svarin (Hrsg.), *Overcoming the East-West Divide. Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, Zürich 2014, S. 13-16.
- Nünlist, Christian*, Der Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 und die Ukrainekrise, in: *WeltTrends* 106-107/2015, S. 39-43.
- Orlandi, Martina*, Wartime Sexual Violence: The Route to Accountability between International Justice and Political Commitments, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneih/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2015*, Antwerpen 2015, S. 467-477.
- Osipov, Evgeny*, France and the Helsinki Final Act, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 5/2015, S. 199-209.
- Ostrauskaite, Rasa/Adam Kobieracki*, Conventional Arms Control in Europe: New Approaches in Challenging Times, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), *Conventional Arms Control in Europe*, Hamburg 2015, S. 32-34.
- Papavangjeli, Edlira*, The Development of the Albanian Prison System in the Light of International Standards, in: *Security and Human Rights* 1/2014, S. 69-85.
- Paulussen, Christophe/Eva Entenmann*, Addressing Europe's Foreign Fighter Issue, in: *Security and Human Rights* 1/2014, S. 86-118.
- Piskulov, Yuri*, Along the Road Laid in Helsinki, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 5/2015, S. 186-198.
- Popova, Zora/Marianne Zeh*, The European Union and Minorities in 2012, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brand Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/ John Packer/Francesco Palermo/Petra Rother/Markku Suksi/Marc Weller (Hrsg.), *European*

- Yearbook of Minority Issues. Volume 11, 2012, Leiden 2014, S. 263-287.
- Richter, Andrei*, The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneih/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, Antwerpen 2015, S. 489-503.
- Richter, Wolfgang*, Towards a Political Framework for Military Significant Conventional Arms Control in Europe, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Conventional Arms Control in Europe, Hamburg 2015, S. 35-37.
- Rojansky, Matthew*, The Geopolitics of European Security and Cooperation, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 169-179.
- Rofeld, Adam Daniel*, Europe: Strategies for Co-operation and Joint Solutions, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 259-270.
- Rublovskis, Raimonds*, A Sub-Regional Approach to Conventional Arms Control in the Baltic Region, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Conventional Arms Control in Europe, Hamburg 2015, S. 43.
- Ryabiko, Kateryna/Marcin Walecki*, The Right to Political Participation Beyond Elections, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneih/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, Antwerpen 2015, S. 479-488.
- Saari, Sinikukka*, The Thin Line between Failure and Success, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 235-241.
- Sacchetti, Sandra*, The OSCEs Platform for Co-operative Security, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 119-129.
- Schlegel, Steve*, The OSCE in Tajikistan. A Case of Possibilities and Limitations of External Actors in Stabilizing Weak States, in: Sunatullo Jonboboev/Mirzokhid Rakhimov/Reimund Seidelmann (Hrsg.), Central Asia Today. Countries, Neighbors, and the Region. Göttingen 2014, S. 365-393.
- Schmidt, Eva Katinka/Vasil Vashchanka*, Judicial Performance Evaluation and Judicial Independence: International Standards for an Appropriate Balance, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneih/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, Antwerpen 2015, S. 435-444.
- Schmidt, Thomas*, Awareness Raising, Knowledge Exchange and Regional Approach Workshops and Seminars on the Code, in: Prasenjit Chaudhuri/Alexandre Lambert/Thomas Schmidt (Hrsg.), 20 Years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, [Bern] 2014, S. 59-64.
- Schneider, Peter/Michael Arnold/Hans Wegmüller*, Alles andere als ein gewöhnliches OSZE-Vorsitzjahr, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 3/2015, S. 4-7.

- Seifert, Arne C.*, Political Islam in Central Asia – Opponent or Democratic Partner?, in: Michael Brzoska (Hrsg.), Transnational Risks of Violence as a Challenge to European Peace and Security Policy, Baden-Baden 2014, S. 184-200.
- Sengler, Lucile*, Foreign Terrorist Fighters: A Human Rights Perspective, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneihns/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, Antwerpen 2015, S. 453-465.
- Shcherbak, Igor*, The OSCE and Its Anti-Crisis Mechanisms in the West-East Integration Processes, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 1/2015, S. 91-100.
- Šimonović, Ivan*, Ukraine – Possible Solutions to the Crisis: „A Human Rights Approach“, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus: Ukraine and European Security, Genf 2015, S. 33-49.
- Spehar, Elizabeth*, Ukraine and the Role of International Organizations, in: DCAF/Swiss Confederation, Federal Department of Foreign Affairs (Hrsg.), OSCE Focus: Ukraine and European Security, Genf 2015, S. 9-31.
- Spitzer, Hartwig*, Begrenzte Transparenz. Open-Skies-Flüge und OSZE-Beobachter in der Ukraine, in: W&F, Wissenschaft und Frieden 4/2015, S. 38-40.
- Steinbicker, Otmar*, OSZE: Möglichkeiten und Grenzen des Konfliktmanagements, in: Friedensforum 5/2015, S.44.
- Stelzenmüller, Constanze*, Berlin’s Strategic Moment, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 190-197.
- Tudyka, Kurt P.*, Die OSZE. Ein zwieschlächtiges Verhandlungsforum, in: Wissenschaft und Frieden 3/2015, S. 21-24.
- Uddin, Md. Kamal*, Human Rights Violations by UN Peacekeepers, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 130-144.
- Urumova, Irina*, The Role of Social Inclusion in Preventing Victimization: What We Know and What We Don’t Know, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Benjamin Kneihns/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, Antwerpen 2015, S. 445-452.
- Widmer, Markus*, Aufgaben der OSZE und der Schweiz im Langzeitkonflikt Bergkarabach, in: ASMZ 8/2015, S. 12-13.
- Zagorski, Andrei*, A Contested Consensus Rule, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 180-189.
- Zagorski, Andrei*, Arms Control and Crisis Management: Putting the Relationship Right, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Conventional Arms Control in Europe, Hamburg 2015, S. 49-50.

- Zagorski, Andrei*, The OSCE and the Ukraine Crisis, in: Alexei Arbatov/Sergey Oznobishchev (Hrsg.), *Russia: Arms Control, Disarmament and International Security*, Moskau 2015, S. 49-64.
- Zannier, Lamberto*, Civilian Monitors in a Conflict Zone: The OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine, in: *The European Security and Defence Union 2/2015*, S. 12.
- Zellner, Wolfgang*, Die EU und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der europäischen Integration 2014*, Baden-Baden 2014, S. 563-568.
- Zellner, Wolfgang*, Die OSZE als Kooperationsplattform, in: Josef Braml/Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), *Außenpolitik mit Autokratien*, *Jahrbuch internationaler Politik* 30, München 2014, S. 301-306.
- Zellner, Wolfgang*, Transnational Threats and Challenges – An Emerging Key Focus of the OSCE, in: Michael Brzoska (Hrsg.), *Transnational Risks of Violence as a Challenge to European Peace and Security Policy*, Baden-Baden 2014, S. 153-169.
- Zellner, Wolfgang*, Deutsche Verantwortung für den Frieden in Europa – das Beispiel Ukraine, in: Janet Kursawe/Margret Johannsen/Claudia Baumgart-Ochse/Marc von Boemcken/Ines-Jacqueline Werkner (Hrsg.), *Friedensgutachten 2015*, Berlin, S. 45-60.
- Zellner, Wolfgang*, Entfeindung durch Dialog. Vom heißen Krieg in der Ukraine zum Frieden in Europa, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/2015, S. 89-98.
- Zellner, Wolfgang*, Germany's Responsibility for Peace in Europe – the Case of the Ukraine, in: Janet Kursawe/Margret Johannsen/Claudia Baumgart-Ochse/Marc von Boemcken/Ines-Jacqueline Werkner (Hrsg.), *Peace Report 2015*, Wien, S. 31-45.
- Zellner, Wolfgang*, Summary and Conclusion, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), *Conventional Arms Control in Europe*, Hamburg 2015, S. 55-58.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Meier, Larissa Daria*, A Role for OSCE Peacekeeping? From the 1992 Helsinki Guidelines to the Special Monitoring Mission to Ukraine, (MA Thesis), Hamburg 2015.

Abkürzungsverzeichnis

ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Berater der Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
AG	Arbeitsgruppe
AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
ANSF	Afghan National Security Forces/Nationale Sicherheitskräfte Afghanistans
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATO	Anti-Terrorist Operation
ATT	Arms Trade Treaty/Vertrag über den Waffenhandel
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BISS	Baltic Institute of Social Sciences
BMO	Border Monitoring Operation/Grenzüberwachungseinsatz
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
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteuropäisches 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
CMI	Crisis Management Initiative

CoCom	Coordinating Committee for East West Trade Policy/Koordinationsausschuss für Ost-West-Handel
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPC/KVZ	Conflict Prevention Centre/Konfliktverhütungszentrum
CPC/OS	Operations Service of the Conflict Prevention Centre
CPRSI	Contact Point for Roma and Sinti Issues/Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti
CRRC	Caucasus Research Resource Centre
CSOs	Civil Society Organizations/Zivilgesellschaftliche Organisationen
CST/VKS	Collective Security Treaty/Vertrag über kollektive Sicherheit
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
CTBTO	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization/Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DF/DVP	Dansk Folkeparti/Dänische Volkspartei
DNFBP	Designated Non-Financial Businesses and Professions/Bestimmte Nicht-Finanz-Unternehmen und -Berufsgruppen
DVR	Donezker Volksrepublik (selbsternannt)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EASO	European Asylum Support Office/Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ELN	European Leadership Network
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit/Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
Europol	European Police Office/Europäisches Polizeiamt
FATF	Financial Action Task Force/Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIU	Financial Intelligence Unit
FN	Front National/Nationale Front
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights/Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7	Gruppe der Sieben
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GPS	Global Positioning System/Globales Positionsbestimmungssystem
GT	Georgischer Traum
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting/Implementierungstreffen der menschlichen Dimension
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HLPG	High-Level Planning Group/Hochrangige Planungsgruppe
HQ	Headquarters
HRAM	Human Rights Assessment Mission
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atomenergie-Organisation
IAI	Institute of International Affairs
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICAO	International Civil Aviation Organization/Internationale Zivilluftfahrtorganisation
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICG	International Crisis Group
IDPs	Internally Displaced Persons/Binnenvertriebene
IEOM	International Election Observation Mission/Internationale Wahlbeobachtermission
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJU	Islamic Jihad Union/Islamische Dschihad-Union
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation

IMCA	Islamic Movement of Central Asia/Islamische Bewegung Zentralasiens
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPI	International Peace Institute
IS	Islamischer Staat
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
JaK	Jund al-Khilafah/Soldaten des Kalifats
JCCC	Joint Centre for Control and Co-ordination/Gemeinsames Zentrum für Kontrolle und Koordination
KaPO	Kaitsepolitseiamet/Sicherheitspolizeiamt
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVZ/CPC	Konfliktverhütungszentrum/Conflict Prevention Centre
LAS	Liga der Arabischen Staaten/Arabische Liga
LVR	Lugansker Volksrepublik (selbsternannt)
MANPADS	Man-Portable Air Defence Systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MAP	Membership Action Plan
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen
MGIMO	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MOAS	Migrant Offshore Aid Station
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NAP	National Action Plan/Nationaler Aktionsplan
NATO	North Atlantic Treaty Organization//Nordatlantikvertragsorganisation
NEOS	Das Neue Österreich und Liberales Forum
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen
NIMFOGO	Nezavisimyi institut po monitoringu formirovanija graždanskogo obščestva/Unabhängiges Institut zum Monitoring der Gestaltung der Zivilgesellschaft
NIMRI	Nationale Menschenrechtsinstitutionen

N+N-Staaten	Neutrale und nichtpaktgebundene (blockfreie) Staaten
NPT/NVV	Nuclear Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
NRR	NATO-Russland-Rat
NVV/NPT	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen/Nuclear Non-Proliferation Treaty
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
OGRV/OGRS	Operativnaja gruppa rossiskich voisk/Operative Gruppe der russischen Streitkräfte
OH	Offener Himmel
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIZ	Organisation für Islamische Zusammenarbeit
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarats
PEP	Panel of Eminent Persons/Weisenrat
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polnisches Institut für Internationale Angelegenheiten
PIW	Partei der Islamischen Wiedergeburt
PIWT	Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans
PKD	Public Key Directory
PV	Parlamentarische Versammlung
PVV	Partij voor de Vrijheid/Partei für die Freiheit
RATS	Regional Anti-Terrorist Structure
RCC	Regional Cooperation Council
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für die Freiheit der Medien
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
RSM	Resolute Support Mission

SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALT	Strategic Arms Limitation Treaty/Gespräche zur Begrenzung strategischer Rüstung
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SAR	Synthetic Aperture Radar
SART	Search and Rescue Training
SCHR	Swiss Centre of Expertise in Human Rights
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SD	Sverigedemokraterna/Schwedendemokraten
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SEEC	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SKDS	Tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centrs/Zentrum für Markt- und Meinungsforschung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SMM	Special Monitoring Mission/Sonderbeobachtermission
SOZ/SCO	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
StGB	Strafgesetzbuch
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TAHCLE	Training Against Hate Crimes for Law Enforcement
TAP	Training Assistance Programme
TCG	Trilateral Contact Group
TISP	Transitional Institutional Support Programme
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKIP	United Kingdom Independence Party
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
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
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNPoA	United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects
UNROCA	United Nations Register of Conventional Arms
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USAID	United States Agency for International Development
USSR	Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik
VB	Vlaams Belang/Flämische Interessen
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VKS/CST	Vertrag über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty
VNB	Vereinte Nationale Bewegung
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTO	Vereinigte Tadschikische Opposition
WD	Wiener Dokument
WEF	World Economic Forum
WEU	Western European Union
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WVO	Warschauer Vertragsorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

- Reem Ahmed*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Prof. Dr. David Aprasidze*, Staatliche Ilia-Universität; Tiflis
- Natascha Cerny Ehtesham*, Projekt-Koordinatorin, humanrights.ch; Bern
- Jennifer Croft*, Senior Adviser bei der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Den Haag
- Jean P. Froehly*, Leiter des Büros des Direktors/Politischer Berater, OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau
- Prof. Dr. David J. Galbreath*, Direktor des Centre for War and Technology, Defence Studies, Universität Bath; Bath
- Dr. Samuel Goda*, Leiter des Programms Internationale Sicherheit, Slovak Foreign Policy Association (SFPA); Assistant Professor an der Fakultät für Internationale Beziehungen, Wirtschaftsuniversität Bratislava; Bratislava
- Prof. Dr. Laurent Goetschel*, Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace) und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Basel; Basel
- Dr. Omar Grech*, Koordinator des Human Dimension Programme, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies (MEDAC), Universität Malta; Malta
- Dr. Paul Holtom*, Stellvertretender Direktor des Centre for Trust, Peace and Social Relations, Universität Coventry; Coventry
- Prof. Dr. P. Terrence Hopmann*, Prof. of International Relations, Johns Hopkins School of Advanced International Studies; Prof. emer. of Political Science, Brown University; Washington, D.C.
- Dr. Thomas Kunze*, Regionalbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Zentralasien; Taschkent
- Maxime Lefebvre*, ehemaliger Botschafter Frankreichs bei der OSZE (2013-2015); Paris
- Dr. Michail Logvinov*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung an der Technischen Universität Dresden; Dresden
- Rory McCorley*, Lt. Col., Stellvertretender Leiter des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien (2004-2005); Programme Manager Training Assistance Programme (2005-2006); Glasson, Westmeath
- Dr. Ghaffor J. Mirzoev*, Leiter der Abteilung Religionsphilosophie, Institut für Philosophie, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft, Akademie der Wissenschaften der Republik Tadschikistan; Duschanbe
- Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch*, Institut für Evangelische Theologie, Universität Osnabrück; Osnabrück

- 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
- Jenny Nordman*, unabhängige Wissenschaftlerin, arbeitet zu Fragen europäischer Politik; Stockholm
- Dr. Daniela PISOIU*, Wissenschaftliche Referentin am Österreichischen Institut für Internationale Politik (OIIP); Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Wien/Hamburg
- Matthew Rojansky*, Direktor des Kennan Institute am Woodrow Wilson International Center for Scholars; Washington, D.C.
- Ursel Schlichting*, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Hans-Joachim Schmidt*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Projektleiter, Programmbereich Sicherheits- und Weltpolitik von Staaten, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; Frankfurt
- Dr. Arne C. Seifert*, Botschafter a.D., Zentralasienberater am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Berlin/Hamburg
- Dr. Frank-Walter Steinmeier*, Bundesminister des Auswärtigen, amtierender Vorsitzender der OSZE 2016; Berlin
- György Szabó*, Botschafter, OSZE-Projekt Koordinator in Usbekistan; Taschkent
- Heidi Tagliavini*, Botschafterin a.D., von Juni 2014 bis Juni 2015 Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt in der Ostukraine; Bern
- Fred Tanner*, Botschafter, Erster Berater im Büro des OSZE-Generalsekretärs, OSZE-Projektleiter des Weisenrats zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt; 2005-2013 Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik; Wien
- Dr. Mikhail Troitskiy*, Moskauer Staatsinstitut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität); Referent am Institut für USA- und Kanadastudien an der Russischen Akademie der Wissenschaften; Moskau
- Dr. Monika Wohlfeld*, Inhaberin des deutschen Lehrstuhls für Friedensforschung und Konfliktprävention, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies (MEDAC), Universität Malta; Malta
- Lamberto Zannier*, Botschafter, Generalsekretär der OSZE; Wien